



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.268/1
van 30 april 2026

avis 79.268/1
du 30 avril 2026

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'houdende het
verhogen van de frequentie
van de rapportage van de
handelsvoorraden van aardolie
en aardolieproducten en de
voorraden van
substitutieproducten'

un projet d'arrêté ministériel
'augmentant la fréquence de
déclaration des stocks
commerciaux de pétrole et de
produits pétroliers et les stocks
de produits de substitution'

Op 23 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende het verhogen van de frequentie van de rapportage van de handelsvoorraden van aardolie en aardolieproducten en de voorraden van substitutieproducten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 april 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 april 2026.

*

Le 23 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Energie à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel ‘augmentant la fréquence de déclaration des stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers et les stocks de produits de substitution’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 avril 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2026.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est motivée par plusieurs éléments. Tout d’abord, elle s’explique par l’impact du conflit au Moyen-Orient, à la suite de l’attaque de l’Iran par les Etats-Unis et Israël le 28 février 2026 et les attaques conséquentes de l’Iran contre les pays de la région voisine, et par le blocage de facto du détroit d’Ormuz et les frappes sur les installations énergétiques dans différents pays du Golfe. Cette situation impacte considérablement l’approvisionnement pétrolier global et a des répercussions indirectes sur l’approvisionnement en produits pétroliers des marchés européen et belge.

Au vu de la décision prise le 11 mars 2026 par le Conseil d’administration de l’Agence Internationale de l’Energie d’initier une Action collective, reconnaissant par là une indication, au sein du contexte international, des difficultés d’approvisionnement, la Belgique se trouve actuellement en « phase de vigilance ». Durant cette période, la Direction générale de l’Energie du SPF Economie et le Bureau national du pétrole intensifient leur surveillance du marché pétrolier, en particulier européen et belge.

Deuxièmement, le monitoring hebdomadaire actuel sur les stocks commerciaux de pétrole et produits pétroliers indique déjà une certaine baisse des stocks pour certains produits pétroliers, dont principalement le Jet fuel type kérosène. Ceci crée une incertitude quant à l’approvisionnement belge, notamment, mais pas uniquement, du jet fuel.

De plus, plusieurs signaux communiqués au niveau de l’Union européenne et de l’Agence Internationale de l’Energie confirment cette incertitude qui pourrait s’accroître dans les prochaines semaines.

Enfin, une demande explicite d’augmentation de la fréquence de déclaration, en particulier pour le jet fuel, a été formulée par le Centre de Crise National, en raison des risques de manque d’approvisionnement national, notamment en jet fuel.

Pour toutes ces raisons, un rapportage hebdomadaire n’est plus suffisant pour anticiper un potentiel manque d’approvisionnement et une éventuelle prise de mesures d’urgence. Un rapportage plus régulier est urgemment requis.”

2. De motivering van de spoedeisendheid die in de aanhef van het ontwerp is opgenomen wijkt op een aantal punten af van de motivering in de adviesaanvraag. Om te voldoen aan het voorschrift van artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, luidens hetwelk “de motivering van het spoedeisend karakter, die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit [wordt] overgenomen”, dient dat te worden verholpen.

3. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

4. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit van de federale minister van Energie strekt ertoe de frequentie waarmee bij de Algemene Directie Energie geregistreerde aardoliemaatschappijen hun handelsvoorraden van aardolie en aardolieproducten en hun voorraden van substitutieproducten moeten rapporteren te verhogen van één keer per week naar drie keer per week (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt en moet gelden tot en met 31 juli 2026 (artikel 2).

RECHTSGROND

5. Voor het ontwerp wordt, zo blijkt uit de aanhef, rechtsgrond gezocht in artikel 5 van het koninklijk besluit van 3 februari 2023 ‘tot vastlegging van de rapportageplicht van de handelsvoorraden van aardolie en aardolieproducten en de voorraden van substitutieproducten’ en de artikelen 29*octies*, § 1, en 30*bis*, § 2, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (hierna: Elektriciteitswet).

5.1. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting en het in de aanhef vermelde advies van het Nationaal Oliebureau van 13 maart 2026 kan worden afgeleid dat op dit ogenblik een fase van waakzaamheid bedoeld in artikel 4 van het koninklijk besluit van 19 december 2018 ‘houdende de oprichting, de samenstelling, de opdrachten en de werkwijze van het Nationaal Oliebureau’ geldt. Tijdens die fase biedt artikel 5 van het koninklijk besluit van 3 februari 2023 rechtsgrond om de frequentie van de rapporteringsverplichting te verhogen.

5.2. Voor die bepaling kan op haar beurt rechtsgrond worden gevonden in het in de aanhef vermelde artikel 29*octies*, § 1, van de Elektriciteitswet.

Op grond van die bepaling kan de Koning op voorstel van de minister en tegen de voorwaarden die hij bepaalt, de verplichting opleggen aan het geheel of aan objectief omschreven categorieën van operatoren op de energiemarkten, om aan de Algemene Directie Energie mededeling te doen van 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, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas (CREG) op het vlak van het verzamelen van gegevens bij de operatoren.

Als rechtsgrond voor het ontwerp hoeft geen bijkomend beroep te worden gedaan op artikel 30*bis*, § 2, van de Elektriciteitswet, aangezien het ontwerp geen betrekking heeft op de aanwijzing van de ambtenaren die worden belast met het toezicht op de naleving van dit besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6.1. Uit het voormelde rechtsgrondonderzoek is gebleken dat de verwijzing naar artikel 30*bis*, § 2, van de Elektriciteitswet moet worden weggelaten uit de aanhef. Ook de overbodige verwijzing naar artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden weggelaten.

6.2. Overeenkomstig opmerking 3 moet de motivering van de spoedeisendheid worden vervangen door de motivering zoals die wordt vermeld in de adviesaanvraag.

6.3. In de aanhef moet verder worden verduidelijkt dat het advies van het Nationaal Oliebureau dateert van 13 maart 2026.

6.4. Met het oog op de overeenstemming tussen de taalversies dient ook de verwarrende vermelding in de Nederlandse tekst van de aanhef dat “deze situatie noodzaakt om een fase van waakzaamheid af te kondigen” te worden aangepast in het licht van hetgeen in de Franse tekst staat vermeld (“cette situation constitue une phase de vigilance”). Die situatie wordt immers niet afgekondigd bij het te nemen besluit maar vloeit voort uit het optreden van het Nationaal Oliebureau, overeenkomstig artikel 4 van het koninklijk besluit van 19 december 2018, zoals blijkt uit het verslag van het Nationaal Oliebureau van 13 maart 2026.

Artikel 2

7. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt “tot en met 31 juli 2026”.

Die bepaling is gebrekkig verwoord en vermengt de inwerkingtreding en de buitenwerkingtreding, wat moet worden verholpen. De stellers van het ontwerp beschikken over twee mogelijkheden.

Ofwel wordt in artikel 2 van het ontwerp op correcte wijze de buitenwerkingtreding van het ontwerp tot uiting gebracht. In dat geval moeten de stellers van het ontwerp de aangehaalde zinsnede “tot en met 31 juli 2026” vervangen door de zinsnede “en treedt buiten werking op 31 juli 2026”.¹

Ofwel kan de aangehaalde zinsnede “tot en met 31 juli 2026” worden weggelaten uit artikel 2 van het ontwerp en wordt in artikel 1 van het ontwerp verduidelijkt dat de verhoogde frequentieplicht geldt tot en met 31 juli 2026.

¹ De buitenwerkingtreding gebeurt bij het einde van het laatste uur van de betrokken dag, dus om 24 uur, tenzij wanneer een ander uur wordt bepaald (J. VAN NIEUWENHOVE, *Handboek wetgeving. Theorie en praktijk van het wetgevingsbedrijf*, die Keure, 2025, 323, nr. 640).

De eerste werkwijze heeft de voorkeur, omdat op die wijze het te nemen besluit, nadat zij haar nut heeft gehad, ook formeel uit de rechtsorde wordt verwijderd.

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« L'urgence est motivée par plusieurs éléments. Tout d'abord, elle s'explique par l'impact du conflit au Moyen-Orient, à la suite de l'attaque de l'Iran par les Etats-Unis et Israël le 28 février 2026 et les attaques conséquentes de l'Iran contre les pays de la région voisine, et par le blocage de facto du détroit d'Ormuz et les frappes sur les installations énergétiques dans différents pays du Golfe. Cette situation impacte considérablement l'approvisionnement pétrolier global et a des répercussions indirectes sur l'approvisionnement en produits pétroliers des marchés européen et belge.

Au vu de la décision prise le 11 mars 2026 par le Conseil d'administration de l'Agence Internationale de l'Energie d'initier une Action collective, reconnaissant par là une indication, au sein du contexte international, des difficultés d'approvisionnement, la Belgique se trouve actuellement en « phase de vigilance ». Durant cette période, la Direction générale de l'Energie du SPF Economie et le Bureau national du pétrole intensifient leur surveillance du marché pétrolier, en particulier européen et belge.

Deuxièmement, le monitoring hebdomadaire actuel sur les stocks commerciaux de pétrole et produits pétroliers indique déjà une certaine baisse des stocks pour certains produits pétroliers, dont principalement le Jet fuel type kérosène. Ceci crée une incertitude quant à l'approvisionnement belge, notamment, mais pas uniquement, du jet fuel.

De plus, plusieurs signaux communiqués au niveau de l'Union européenne et de l'Agence Internationale de l'Energie confirment cette incertitude qui pourrait s'accroître dans les prochaines semaines.

Enfin, une demande explicite d'augmentation de la fréquence de déclaration, en particulier pour le jet fuel, a été formulée par le Centre de Crise National, en raison des risques de manque d'approvisionnement national, notamment en jet fuel.

Pour toutes ces raisons, un rapportage hebdomadaire n'est plus suffisant pour anticiper un potentiel manque d'approvisionnement et une éventuelle prise de mesures d'urgence. Un rapportage plus régulier est urgemment requis ».

2. La motivation de l'urgence reproduite dans le préambule du projet s'écarte sur un certain nombre de points de celle reproduite dans la demande d'avis. Il convient d'y remédier pour se conformer à la prescription de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, selon lequel « la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté ».

3. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

4. Le projet d'arrêté ministériel du ministre fédéral de l'Énergie soumis pour avis a pour objet d'augmenter d'une fois par semaine à trois fois par semaine la fréquence de déclaration par les sociétés pétrolières enregistrées à la Direction générale Énergie des stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers et des stocks de produits de substitution (article 1^{er} du projet).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* et doit s'appliquer jusqu'au 31 juillet 2026 (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

5. Ainsi qu'il ressort du préambule, le fondement juridique du projet est à rechercher dans l'article 5 de l'arrêté royal du 3 février 2023 'déterminant l'obligation de déclaration des stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers et les stocks de produits de substitution' et dans les articles 29*octies*, § 1^{er}, et 30*bis*, § 2, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' (ci-après : la loi sur l'électricité).

5.1. Il peut être déduit des explications fournies par le délégué et de l'avis du Bureau national du pétrole du 13 mars 2026, mentionné dans le préambule qu'une phase de vigilance au sens de l'article 4 de l'arrêté royal du 19 décembre 2018 'portant création et réglant la composition, les missions et le fonctionnement du Bureau national du pétrole' est d'application. Pendant cette phase, l'article 5 de l'arrêté royal du 3 février 2023 procure un fondement juridique permettant d'augmenter la fréquence de l'obligation de déclaration.

5.2. Cette disposition peut à son tour trouver un fondement juridique dans l'article 29*octies*, § 1^{er}, de la loi sur l'électricité, mentionné dans le préambule.

En vertu de cette disposition, le Roi peut, sur proposition du ministre et aux conditions qu'Il définit, imposer à l'ensemble ou à des catégories objectivement définies d'opérateurs sur les marchés de l'énergie, l'obligation de communiquer à la Direction générale de l'Énergie les données nécessaires au suivi des prix de l'énergie, à l'établissement de bilans énergétiques ainsi qu'à l'établissement périodique de prévisions à court, moyen et long terme permettant de situer les performances énergétiques du pays dans le cadre international et d'évaluer les besoins liés à la couverture de son approvisionnement énergétique et à la réduction de sa dépendance énergétique, sans préjudice des compétences de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) pour ce qui concerne les tâches de collecte de données auprès des opérateurs.

Il n'y a pas lieu d'invoquer en outre l'article 30*bis*, § 2, de la loi sur l'électricité à titre de fondement juridique, étant donné que le projet ne porte pas sur la désignation des agents chargés de veiller au respect de cet arrêté.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6.1. Il est ressorti de l'examen du fondement juridique précité que la référence à l'article 30*bis*, § 2, de la loi sur l'électricité doit être omise du préambule. Il faut également supprimer la référence superflue à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

6.2. Conformément à l'observation 3, la motivation de l'urgence doit être remplacée par la motivation telle qu'elle est mentionnée dans la demande d'avis.

6.3. Il faut en outre préciser dans le préambule que l'avis du Bureau national du pétrole date du 13 mars 2026.

6.4. Afin d'assurer la concordance entre les versions linguistiques, il convient également d'adapter la mention ambiguë figurant dans le préambule du texte néerlandais, selon laquelle « *deze situatie noodzaakt om een fase van waakzaamheid af te kondigen* », à la lumière de ce qui est mentionné dans le texte français (« cette situation constitue une phase de vigilance »). En effet, cette situation n'est pas décrétée par l'arrêté envisagé, mais découle de l'intervention du Bureau national du pétrole, conformément à l'article 4 de l'arrêté royal du 19 décembre 2018, ainsi qu'il ressort du rapport du Bureau national du pétrole du 13 mars 2026.

Article 2

7. L'article 2 du projet dispose que l'arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge « jusqu'au 31 juillet 2026 ».

Cette disposition est formulée de manière lacunaire et confond l'entrée en vigueur et la fin de vigueur, ce à quoi il conviendrait de remédier. Les auteurs du projet disposent de deux possibilités.

Soit ils expriment correctement la fin de vigueur du projet à l'article 2 du projet. Dans ce cas, ils doivent remplacer le segment de phrase « jusqu'au 31 juillet 2026 », cité, par le segment de phrase « et cesse de produire ses effets le 31 juillet 2026 ¹ ».

Soit ils peuvent distraire le segment de phrase « jusqu'au 31 juillet 2026 », cité, de l'article 2 du projet et préciser à l'article 1^{er} du projet que l'obligation d'augmentation de la fréquence s'applique jusqu'au 31 juillet 2026.

¹ La fin de vigueur intervient au terme de la dernière heure du jour concerné, donc à 24 heures, sauf si une autre heure est fixée (J. VAN NIEUWENHOVE, *Handboek wetgeving. Theorie en praktijk van het wetgevingsbedrijf*, la Charte, 2025, p. 323, n° 640).

La première méthode est préférable, car elle permet de retirer formellement l'arrêté envisagé de l'ordre juridique, une fois qu'il a produit ses effets.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC