RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.595/3
van 30 december 2021

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de rapportageplicht van de commerciële voorraden van aardolie en aardolieproducten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 70.595/3
du 30 décembre 2021

sur

un projet d’arrêté royal ‘déterminant l’obligation de déclaration des stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers’

‡ LW-AFBWHDAFE-HAFJFYX‡

Op 1 december 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 ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de rapportageplicht van de commerciële voorraden van aardolie en aardolieproducten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 december 2021.

*

Le 1er décembre 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 projet d'arrêté royal 'déterminant l'obligation de déclaration des stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 décembre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 Cedric JENART, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 décembre 2021.

*

‡ LW-AFBWHDAFE-HAFJFYX‡

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 voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een rapportageplicht in te voeren voor de geregistreerde aardoliemaatschappijen betreffende hun commerciële voorraden aardolie en aardolieproducten die zich op de laatste werkdag van de maand in hun depots bevinden (artikelen 3 en 4 van het ontwerp). Op basis daarvan stelt de Algemene Directie Energie statistische overzichten op van die voorraden om de energieprestaties en de behoeften in verband met de dekking van de Belgische energievoorziening te kunnen beoordelen (artikel 2, eerste lid). Die statistische overzichten worden bezorgd aan de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009 'houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorwaarden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden' en artikel 15, § 1/2, van de wet van 26 januari 2006[1] (artikel 2, tweede lid). In het kader van een fase van waakzaamheid kan de bevoegde minister beslissen om een bijkomende rapportageplicht op te leggen (artikelen 5 tot 8). Het ontwerp bepaalt voorts de wijze waarop de aangifte dient te gebeuren (artikelen 9 tot 11) en regelt de administratieve controle op de naleving ervan (artikel 12). Ten slotte wordt de bewaartermijn van de persoonsgegevens die in het kader van de rapportageplicht worden meegedeeld vastgesteld op maximum twee jaar vanaf de stopzetting van de activiteiten van de persoon onderworpen aan de rapportageplicht (artikel 13).

3.1. Voor de ontworpen regeling wordt luidens de aanhef van het ontwerp in eerste instantie rechtsgrond gezocht in de artikelen 29*octies*, § 1, en 30*bis*, § 2, van de wet van 29 april 1999 'betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt'. Luidens artikel 29*octies*, § 1, van de wet van 29 april 1999 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. Luidens artikel 30*bis*, § 2, van de wet van 29 april 1999 wijst de Koning de ambtenaren van de Federale

[1] 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'.

‡ LW-AFBWHDAFE-HAFJFYX‡

Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie aan die bevoegd zijn voor de administratieve controle op de naleving van die wet en haar uitvoeringsbesluiten. Die bepalingen bieden een voldoende rechtsgrond voor het gehele ontwerp.

3.2. In de aanhef wordt ook verwezen naar de artikelen 37 en 108 van de Grondwet. Het ontwerp bevat evenwel geen bepalingen die specifiek in die grondwetsbepalingen rechtsgrond vinden, zodat de verwijzing ernaar uit de aanhef dient te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

4.1. Het ontwerp bevat bepalingen die betrekking hebben op het verwerken van persoonsgegevens. In de adviesaanvraag wordt vermeld dat geen advies werd ingewonnen van de Gegevensbeschermingsautoriteit om de volgende reden:

> "Dès lors que ce projet d'arrêté prévoit la collecte de données à caractère personnel, l'avis du Data Protection Officer du SPF Economie a été demandé. Les données collectées (adresse mail, nom et adresse du dépôt) ne sont pas nouvelles puisqu'elles sont déjà collectées en application d'autres législations, notamment l'arrêté royal du 15 novembre 2017 relatif à l'exigence de déclaration de biocarburants, d'huiles minérales et de leurs produits de substitution d'origine biologique. II ne s'agit donc pas d'un nouveau traitement de données à caractère personnel. C'est pourquoi l'avis de l'Autorité de la Protection des Données a été jugé facultatif et n'a pas été demandé."

4.2. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

4.3. Het argument dat de verwerking van persoonsgegevens niet 'nieuw' is ten aanzien van de bestaande situatie is niet relevant voor de principiële vereiste om regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens voor te leggen aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, temeer daar de regelgeving waarnaar in dit geval in de adviesaanvraag wordt verwezen om geen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit te moeten inwinnen, dateert van vóór de inwerkingtreding van de algemene verordening gegevensbescherming en de oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

‡ LW-AFBWHDAFE-HAFJFYX‡

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,[2] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5.1. Artikel 13 van het ontwerp bepaalt dat de termijn gedurende dewelke de Algemene Directie Energie de persoonsgegevens bewaart maximaal twee jaar bedraagt vanaf de stopzetting van de activiteiten van de persoon onderworpen aan de rapportageplicht.

5.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[3]

Bijgevolg moeten de "essentiële elementen" van de verwerking van persoonsgegevens bij wet worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel "essentiële elementen" uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[4]

[2] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

[3] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

[4] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

‡ LW-AFBWHDAFE-HAFJFYX‡

5.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat artikel 13 uit het ontwerp moet worden weggelaten, aangezien de maximale bewaartermijn van de verwerkte persoonsgegevens bij wet moet worden geregeld.[5] Dat laatste geldt ook voor de overige hiervoor vermelde essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens die het gevolg is van de ontworpen regeling. Voor het regelen van die essentiële elementen dient een wetgevend initiatief te worden genomen.

Artikelen 5 tot 7

6. Een delegatie aan een minister dient in beginsel beperkt te blijven tot het regelen van bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Bij de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp worden evenwel aan de minister bevoegdheden verleend die een ruimere draagwijdte lijken te hebben. Die delegaties kunnen dan ook enkel worden aanvaard indien ze dermate worden afgebakend dat de te regelen aangelegenheden wel degelijk als van bijkomstige of detailmatige aard kunnen worden beschouwd.

Artikel 9

7. Voor zover in de rapportageformulieren geen verplichtingen worden toegevoegd aan die welke voortvloeien uit het ontworpen besluit, rijst er geen probleem dat deze formulieren ter beschikking worden gesteld door de Algemene Directie Energie.

8. In de Nederlandse tekst van artikel 9 van het ontwerp schrijve men "Algemene Directie Energie".

*

[5] Zie GwH 9 december 2021, nr. 177/2021, B.53.5 en B.54.

‡ LW-AFBWHDAFE-HAFJFYX‡

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instaurer pour les sociétés pétrolières enregistrées une obligation de déclaration de leurs stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers qui se trouvent dans leurs dépôts le dernier jour ouvrable du mois (articles 3 et 4 du projet). Sur cette base, la Direction générale de l'Énergie établit les relevés statistiques de ces stocks afin d'évaluer les performances énergétiques et les besoins liés à la couverture de l'approvisionnement énergétique belge (article 2, alinéa 1er). Ces relevés statistiques sont transmis à la Commission européenne, conformément à l'article 14 de 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' et à l'article 15, § 1er/2, de la loi du 26 janvier 2006 [1] (article 2, alinéa 2). Dans le cadre d'une phase de vigilance, le ministre compétent peut décider d'imposer une obligation de déclaration complémentaire (articles 5 à 8). Le projet fixe en outre les modalités de la déclaration (articles 9 à 11) et règle le contrôle administratif du respect de celle-ci (article 12). Enfin, le délai de conservation des données à caractère personnel qui sont communiquées dans le cadre de l'obligation de déclaration est fixé à maximum deux ans à dater de la cessation des activités de la personne soumise à l'obligation de déclaration (article 13).

3.1. Selon le préambule du projet, le fondement juridique du régime en projet est recherché en premier lieu dans les articles 29*octies*, § 1er, et 30*bis*, § 2, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité'. Selon l'article 29*octies*, § 1er, de la loi du 29 avril 1999, 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 (la CREG) pour ce qui concerne les tâches de collecte de données auprès des opérateurs. Selon l'article 30*bis*, § 2, de la loi du 29 avril 1999, le Roi désigne les agents du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie qui sont compétents pour le contrôle administratif du respect des dispositions de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci. Ces dispositions procurent un fondement juridique suffisant à l'ensemble du projet.

[1] 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'.

‡ LW-AFBWHDAFE-HAFJFYX‡

3.2. Le préambule vise également les articles 37 et 108 de la Constitution. Toutefois, le projet ne comporte aucune disposition qui trouve spécifiquement un fondement juridique dans ces dispositions constitutionnelles, de sorte que la référence à ces dernières doit être omise du préambule.

FORMALITÉS

4.1. Le projet contient des dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel. La demande d'avis indique que l'avis de l'Autorité de protection des données n'a pas été recueilli pour le motif suivant :

> « Dès lors que ce projet d'arrêté prévoit la collecte de données à caractère personnel, l'avis du Data Protection Officer du SPF Economie a été demandé. Les données collectées (adresse mail, nom et adresse du dépôt) ne sont pas nouvelles puisqu'elles sont déjà collectées en application d'autres législations, notamment l'arrêté royal du 15 novembre 2017 relatif à l'exigence de déclaration de biocarburants, d'huiles minérales et de leurs produits de substitution d'origine biologique. II ne s'agit donc pas d'un nouveau traitement de données à caractère personnel. C'est pourquoi l'avis de l'Autorité de la Protection des Données a été jugé facultatif et n'a pas été demandé ».

4.2. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

4.3. L'argument selon lequel le traitement de données à caractère personnel n'est pas « nouveau » par rapport à la situation existante n'est pas pertinent pour l'exigence de principe requérant de soumettre les règles relatives au traitement de données à caractère personnel à l'Autorité de protection des données, d'autant plus que la réglementation à laquelle la demande d'avis fait référence en l'occurrence pour ne pas devoir recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données est antérieure à l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données et à la création de l'Autorité de protection des données.

Par conséquent, l'avis de l'Autorité de protection des données doit encore être recueilli avant que le projet puisse se concrétiser.

‡ LW-AFBWHDAFE-HAFJFYX‡

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [2], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5.1. L'article 13 du projet dispose que le délai pendant lequel sont conservées les données à caractère personnel collectées par la Direction générale de l'Énergie est de maximum deux ans à dater de la cessation des activités de la personne soumise à l'obligation de déclaration.

5.2. Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur [3].

Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés par la loi. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données [4].

5.3. Il résulte de ce qui précède que l'article 13 doit être omis du projet, dès lors que le délai de conservation maximal des données à caractère personnel traitées doit être réglé par la loi [5]. Cette dernière observation vaut également pour les autres éléments essentiels précités du traitement des données à caractère personnel qui résulte du régime en projet. Pour le règlement de ces éléments essentiels, une initiative législative est requise.

---

[2] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

[3] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

[4] Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.,* Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119.

[5] Voir C.C., 9 décembre 2021, n° 177/2021, B.53.5 et B.54.

‡ LW-AFBWHDAFE-HAFJFYX‡

Articles 5 à 7

6. Une délégation à un ministre doit en principe être limitée au règlement de questions d'ordre accessoire ou de détail. Toutefois, les articles 5 à 7 du projet attribuent au ministre des compétences qui semblent avoir une portée plus large. Ces délégations ne sont dès lors admissibles que si elles sont délimitées de manière telle que les matières à régler peuvent effectivement être considérées comme étant d'ordre accessoire ou secondaire.

Article 9

7. Dans la mesure où il n'est pas ajouté dans les formulaires de déclaration d'autres obligations que celles découlant de l'arrêté en projet, la mise à la disposition de ces formulaires par la Direction générale de l'Énergie ne pose aucun problème.

8. Dans le texte néerlandais de l'article 9 du projet, on écrira « Algemene Directie Energie ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡ LW-AFBWHDAFE-HAFJFYX‡