



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.313/3
van 8 april 2022

avis 71.313/3
du 8 avril 2022

over

sur

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van het noodplan voor de gasleveringszekerheid bedoeld in artikel 15/13, § 6, zevende lid van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen en bedoeld in de artikelen 8 en 10 van Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010'

un projet d'arrêté ministériel 'établissant le plan d'urgence pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel visé à l'article 15/13, § 6, alinéa 7, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et visé aux articles 8 et 10 du Règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010'

Op 1 april 2022 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 ‘tot vaststelling van het noodplan voor de gasleveringszekerheid bedoeld in artikel 15/13, § 6, zevende lid van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen en bedoeld in de artikelen 8 en 10 van Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 april 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Wouter PAS, staatsraad, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 april 2022.

*

Le 1^{er} avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel ‘établissant le plan d'urgence pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel visé à l'article 15/13, § 6, alinéa 7, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et visé aux articles 8 et 10 du Règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 5 avril 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Wouter PAS, conseiller d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 avril 2022.

*

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 gemotiveerd

“door de dreigende crisis op de gasmarkt ten gevolge de uitzonderlijke en onvoorziene situatie in Ukraine en in het bijzonder de oorlog met Rusland, die als impact kan hebben dat de bevoorradingszekerheid van België in het gedrang komt, de fysieke veiligheid van personen, de veiligheid of betrouwbaarheid van uitrusting of installaties of de integriteit van de vervoernetten wordt bedreigd, zoals blijkt uit:

- het feit dat verschillende lidstaten het crisisniveau ‘vroegtijdige waarschuwing’ hebben afgekondigd overeenkomstig artikel 11 van voornoemde Verordening (EU) 2017/1938 ten gevolge concrete, ernstige en betrouwbare informatie waaruit blijkt dat er zich een gebeurtenis kan voordoen die de gasleveringssituatie aanzienlijk kan doen verslechteren en kan leiden tot het ontstaan van een alarm- of een noodsituatieniveau,
- dat Rusland heeft aangekondigd dat zij enkel roebels zullen accepteren voor betalingen met betrekking tot gasleveringen, ondanks dat dit werd afgekeurd door de G7 en dat dit een eenzijdige inbreuk is op de private leveringscontracten, maar dat Rusland sindsdien verschillende malen heeft aangekondigd dat zij dit niettemin toch wensen door te voeren en dreigden om gas niet te leveren als hier niet wordt op ingegaan;
- dat per 30 maart 2022 ook Duitsland het crisisniveau ‘vroegtijdige waarschuwing’ heeft afgekondigd overeenkomstig artikel 11 van voornoemde Verordening (EU) 2017/1938 en dat Duitsland verbonden is met België en dat artikel 13 van Verordening 2017/1938 een solidariteitsverplichting heeft ingevoerd die rust op een lidstaat die rechtstreeks met de verzoekende lidstaat verbonden is en dat het noodplan zoals vastgesteld door het voornoemde ministerieel besluit van 18 december 2013 hier niet aan is aangepast;
- dat het noodplan zoals vastgesteld door het voornoemde ministerieel besluit van 18 december 2013 niet in overeenstemming is met de huidige marktsituatie en verantwoordelijkheden in crisissituatie toebedeeld aan actoren waarvoor er zoals opgenomen in het door dit besluit vastgestelde noodplan een efficiëntere taakverdeling noodzakelijk is;
- en dat het door dit besluit vastgesteld noodplan zoals hierboven blijkt noodzakelijk is om het hoofd te bieden aan de dergelijke uitzonderlijk dreigende crisis waarbij er op uurbasis geëvalueerd dient te worden en dat bijgevolg geen termijn van dertig dagen meer gewacht kan worden opdat dit noodplan overeenkomstig artikel 15/13, §6, zevende lid van de voornoemde wet van 12 april 1965 formeel wordt vastgesteld.”

*

2. 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe een nieuw noodplan vast te stellen voor de gasleveringszekerheid, dat in de plaats komt van het plan dat werd vastgesteld bij het ministerieel van 18 december 2013 ‘tot vaststelling van het federaal noodplan voor de aardgasbevoorrading’.

3.2. Artikel 1 van het ontwerp bevat een definitie van “noodplan” en verwijst voorts naar de definities in artikel 1 van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’. Artikel 2 stelt het noodplan vast, dat als bijlage bij het ontwerp is gevoegd. Artikel 3 heeft betrekking op de bestraffing van inbreuken op de bepalingen van het noodplan. Artikel 4 heft het ministerieel van 18 december 2013 op. Het te nemen besluit treedt in werking op de datum van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 5).

4.1. Luidens het tweede lid van de aanhef van het ontwerp wordt ervoor rechtsgrond gezocht in artikel 15/13, § 6, zevende lid, van de wet van 12 april 1965. Krachtens die bepaling is de minister bevoegd voor energie (hierna: de minister) bevoegd om het federale noodplan voor de aardgasbevoorrading vast te stellen, ter uitvoering van verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 ‘betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering en houdende intrekking van Richtlijn 2004/67/EG van de Raad’. Die verordening is inmiddels vervangen door verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 ‘betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010’. Luidens artikel 21 van laatstgenoemde verordening moeten verwijzingen naar de ingetrokken verordening worden begrepen als verwijzingen naar de nieuwe verordening. Artikel 15/13, § 6, zevende lid, van de wet van 12 april 1965 kan dan ook worden geacht rechtsgrond te bieden voor de vaststelling van het noodplan ter uitvoering van de nieuwe verordening. Het verdient evenwel aanbeveling om bij de eerstvolgende gelegenheid de wet van 12 april 1965 formeel in overeenstemming te brengen met de vervanging van verordening (EU) 994/2010 door verordening (EU) 2017/1938.

4.2. De minister vindt evenwel in de voornoemde bepaling geen rechtsgrond om de toepassing te regelen (of te bevestigen) van hoofdstuk VI en de artikelen 19*bis* en 20 (die overigens deel uitmaken van hoofdstuk VI), van de wet van 12 april 1965. Artikel 3 dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

5.1. Artikel 15/13, § 6, zevende lid, van de wet van 12 april 1965 vereist dat de minister het noodplan vaststelt op voorstel van de Federale instantie voor de bevoorrading inzake aardgas. Uit de aanhef blijkt dat die instantie een voorstel heeft uitgebracht op 31 maart 2022. De gemachtigde bevestigde dat dit voorstel overeenstemt met de tekst die als noodplan is opgenomen in de bijlage bij het ontwerp.

5.2. In de aanhef van het ontwerp wordt met betrekking tot de procedure voor het vaststellen van het voorliggende noodplan nog het volgende gesteld:

“Overwegende dat het noodplan zoals genotificeerd aan de Europese Commissie nog niet werd herzien overeenkomstig het advies van de Europese Commissie van 18 oktober 2020 op grond van Verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010, ten aanzien van het preventieve actieplan en het noodplan die door de bevoegde instantie van België bij de Europese Commissie zijn ingediend, met kenmerk C(2020) 7156 final maar dat wordt beoogd dit noodplan vast te stellen om het hoofd te kunnen bieden aan de imminente crisis en in de gevallen dat er zich op korte termijn een acute crisis voordoet maar dat niettemin wordt beoogd het vastgestelde noodplan te herzien in het licht van het voornoemde advies van de Europese Commissie en overeenkomstig Verordening 2017/1938 hiervan kennisgeving te doen;”.

De actualisering van een noodplan is overeenkomstig artikel 10, lid 2, van verordening (EU) 2017/1938 onderworpen aan de procedurevoorschriften van artikel 8, leden 4 tot 11, van die verordening. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken kan niet worden afgeleid dat bij het vaststellen van de thans voorliggende versie van het noodplan aan al die procedurevoorschriften is voldaan. In dat verband verklaarde de gemachtigde nog het volgende:

“Het noodplan zoals genotificeerd aan de Europese Commissie werd nog niet herzien overeenkomstig het advies van de Europese Commissie van 18 oktober 2020 (...) wegens een gebrek aan middelen, andere prioriteiten en de complexiteit van sommige opmerkingen (beschermde klanten, solidariteit, etc.) van de Commissie, die moeilijk op te lossen zijn (veel (zo niet alle) lidstaten zijn er tot dusver niet in geslaagd ze op te lossen). In het kader van de huidige situatie is voor deze week een ontmoeting met de Europese Commissie gepland. We zullen dit uiteraard met hen bespreken.

[Er] wordt beoogd, met dit MB, dit noodplan vast te stellen om het hoofd te kunnen bieden aan de imminente crisis en in de gevallen dat er zich op korte termijn een acute crisis voordoet maar (...) niettemin wordt beoogd het vastgestelde noodplan te herzien in het licht van het voornoemde advies van de Europese Commissie en overeenkomstig Verordening 2017/1938 hiervan kennisgeving te doen.”

Het staat aan de stellers van het ontwerp om erover te waken dat het noodplan voldoet aan de procedurele en inhoudelijke voorschriften van verordening (EU) 2017/1938. In dat opzicht moest bij het vaststellen van het voorliggende noodplan in elk geval rekening worden gehouden met het advies dat de Europese Commissie op 18 oktober 2020 heeft uitgebracht over een eerdere versie ervan. Indien thans alvast een noodplan wordt vastgesteld om in elk geval het hoofd te kunnen bieden aan een imminente energiecrisis, kan dit slechts worden gebillijkt voor zover op zeer korte termijn een nieuw noodplan wordt vastgesteld dat aan alle voornoemde Europeesrechtelijke voorschriften voldoet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage

6. In de bijlage bij het ontwerp dienen alle verwijzingen naar het “voorstel (van noodplan)” te worden weggelaten, nu het noodplan definitief wordt vastgesteld. Daarbij moeten ook een aantal vormelijke kwesties, zoals de errormeldingen in de inhoudstafel, worden opgelost.

*

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

« door de dreigende crisis op de gasmarkt ten gevolge de uitzonderlijke en onvoorziene situatie in Ukraine en in het bijzonder de oorlog met Rusland, die als impact kan hebben dat de bevoorradingszekerheid van België in het gedrang komt, de fysieke veiligheid van personen, de veiligheid of betrouwbaarheid van uitrusting of installaties of de integriteit van de vervoernetten wordt bedreigd, zoals blijkt uit:

- het feit dat verschillende lidstaten het crisisniveau 'vroegtijdige waarschuwing' hebben afgekondigd overeenkomstig artikel 11 van voornoemde Verordening (EU) 2017/1938 ten gevolge concrete, ernstige en betrouwbare informatie waaruit blijkt dat er zich een gebeurtenis kan voordoen die de gasleveringssituatie aanzienlijk kan doen verslechteren en kan leiden tot het ontstaan van een alarm- of een noodsituatieniveau,
- dat Rusland heeft aangekondigd dat zij enkel roebels zullen accepteren voor betalingen met betrekking tot gasleveringen, ondanks dat dit werd afgekeurd door de G7 en dat dit een eenzijdige inbreuk is op de private leveringscontracten, maar dat Rusland sindsdien verschillende malen heeft aangekondigd dat zij dit niettemin toch wensen door te voeren en dreigden om gas niet te leveren als hier niet wordt op ingegaan;
- dat per 30 maart 2022 ook Duitsland het crisisniveau 'vroegtijdige waarschuwing' heeft afgekondigd overeenkomstig artikel 11 van voornoemde Verordening (EU) 2017/1938 en dat Duitsland verbonden is met België en dat artikel 13 van Verordening 2017/1938 een solidariteitsverplichting heeft ingevoerd die rust op een lidstaat die rechtstreeks met de verzoekende lidstaat verbonden is en dat het noodplan zoals vastgesteld door het voornoemde ministerieel besluit van 18 december 2013 hier niet aan is aangepast;
- dat het noodplan zoals vastgesteld door het voornoemde ministerieel besluit van 18 december 2013 niet in overeenstemming is met de huidige marktsituatie en verantwoordelijkheden in crisissituatie toebedeeld aan actoren waarvoor er zoals opgenomen in het door dit besluit vastgestelde noodplan een efficiëntere taakverdeling noodzakelijk is;
- en dat het door dit besluit vastgesteld noodplan zoals hierboven blijkt noodzakelijk is om het hoofd te bieden aan de dergelijke uitzonderlijk dreigende crisis waarbij er op uurbasis geëvalueerd dient te worden en dat bijgevolg geen termijn van dertig dagen meer gewacht kan worden opdat dit noodplan overeenkomstig artikel 15/13, §6, zevende lid van de voornoemde wet van 12 april 1965 formeel wordt vastgesteld ».

*

2. Conformément à 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3.1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet d'établir un nouveau plan d'urgence pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel, qui remplacera le plan prévu par l'arrêté ministériel du 18 décembre 2013 'établissant le plan d'urgence fédéral de l'approvisionnement en gaz naturel'.

3.2. L'article 1^{er} du projet définit la notion de « plan d'urgence » et fait en outre référence aux définitions contenues à l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations'. L'article 2 fixe le plan d'urgence, qui est annexé au projet. L'article 3 concerne la sanction des infractions aux dispositions du plan d'urgence. L'article 4 abroge l'arrêté ministériel du 18 décembre 2013. L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 5).

4.1. Selon le deuxième alinéa du préambule du projet, le fondement juridique est recherché dans l'article 15/13, § 6, alinéa 7, de la loi du 12 avril 1965. Cette disposition attribue au ministre qui a l'énergie dans ses attributions (ci-après : le ministre) la compétence d'établir le plan d'urgence fédéral de l'approvisionnement en gaz naturel, en exécution du règlement (UE) n° 994/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 'concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil'. Entre-temps, ce règlement a été remplacé par le règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 'concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010'. Selon l'article 21 du règlement cité en dernier, les références faites au règlement abrogé s'entendent comme faites au nouveau règlement. L'article 15/13, § 6, alinéa 7, de la loi du 12 avril 1965 peut dès lors être réputé procurer un fondement juridique pour établir le plan d'urgence en exécution du nouveau règlement. Il est toutefois recommandé de mettre la prochaine occasion à profit pour harmoniser formellement la loi du 12 avril 1965 consécutivement au remplacement du règlement (UE) 994/2010 par le règlement (UE) 2017/1938.

4.2. Le ministre ne trouve cependant pas de fondement juridique dans la disposition précitée pour régler (ou confirmer) l'application du chapitre VI et des articles 19*bis* et 20 (qui font du reste partie du chapitre VI) de la loi du 12 avril 1965. L'article 3 sera dès lors omis du projet.

FORMALITES

5.1. L'article 15/13, § 6, alinéa 7, de la loi du 12 avril 1965 requiert que le ministre arrête le plan d'urgence sur proposition de l'Autorité fédérale pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Il ressort du préambule que cette autorité a fait une proposition le 31 mars 2022. Le délégué a confirmé que cette proposition correspond au texte reproduit à titre de plan d'urgence dans l'annexe du projet.

5.2. Concernant la procédure d'établissement du plan d'urgence à l'examen, il est encore précisé ce qui suit dans le préambule du projet :

« Considérant que le plan d'urgence tel que notifié à la Commission européenne n'a pas encore été révisé conformément à l'avis de la Commission européenne du 18 octobre 2020 en vertu du Règlement (UE) 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010, à l'égard du plan d'action préventif et du plan d'urgence soumis par l'instance compéten[t]e belge auprès de la Commission européenne, portant la référence C(2020) 7156 final, mais qu'il est prévu d'établir ce plan d'urgence pour pouvoir faire face à la crise imminente et dans les cas où une crise aiguë surviendrait à court terme, mais qu'il est néanmoins prévu de réviser le plan d'urgence fixé à la lumière de l'avis précité de la Commission européenne et de la notifier conformément au Règlement 2017/1938; ».

Conformément à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/1938, l'actualisation d'un plan d'urgence est soumise aux règles de procédure de l'article 8, paragraphes 4 à 11, de ce règlement. Il ne peut se déduire des pièces jointes à la demande d'avis que toutes ces règles de procédure ont été respectées en vue d'établir la version actuellement à l'examen du plan d'urgence. À cet égard, le délégué a encore déclaré ce qui suit :

« Het noodplan zoals genotificeerd aan de Europese Commissie werd nog niet herzien overeenkomstig het advies van de Europese Commissie van 18 oktober 2020 (...) wegens een gebrek aan middelen, andere prioriteiten en de complexiteit van sommige opmerkingen (beschermde klanten, solidariteit, etc.) van de Commissie, die moeilijk op te lossen zijn (veel (zo niet alle) lidstaten zijn er tot dusver niet in geslaagd ze op te lossen). In het kader van de huidige situatie is voor deze week een ontmoeting met de Europese Commissie gepland. We zullen dit uiteraard met hen bespreken.

[Er] wordt beoogd, met dit MB, dit noodplan vast te stellen om het hoofd te kunnen bieden aan de imminente crisis en in de gevallen dat er zich op korte termijn een acute crisis voordoet maar (...) niettemin wordt beoogd het vastgestelde noodplan te herzien in het licht van het voornoemde advies van de Europese Commissie en overeenkomstig Verordening 2017/1938 hiervan kennisgeving te doen ».

Il appartient aux auteurs du projet de veiller à ce que le plan d'urgence soit conforme aux règles de procédure et aux prescriptions matérielles du règlement (UE) 2017/1938. À cet égard, il fallait en tout cas tenir compte, lors de l'établissement du plan d'urgence à l'examen, de l'avis que la Commission européenne a émis le 18 octobre 2020 sur une version antérieure de ce plan. On ne peut admettre qu'un plan d'urgence soit déjà établi actuellement afin de pouvoir en tout cas faire face à une crise énergétique imminente que si un nouveau plan d'urgence répondant à toutes les prescriptions de droit européen précitées est établi à très court terme.

EXAMEN DU TEXTEAnnexe

6. Dans l'annexe du projet, toutes les références à la « proposition (de plan d'urgence) » seront omises, dès lors que le plan d'urgence est établi de manière définitive. En outre, un certain nombre de questions formelles, telles que les erreurs dans la table des matières, devront être résolues.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME