

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.770/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 november 2004 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen voor motorvoertuigen en voor niet voor de weg bestemde mobile machines", heeft op 23 november 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de omzetting in het interne recht van richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer.

Hiertoe omschrijft artikel 1 van het ontwerp een aantal begrippen die worden gehanteerd.

Artikel 2, § 1, bepaalt dat de definities van biobrandstoffen in werking zullen treden op de dag van bekendmaking door het CEN ("Comité européen de Normalisation"; lees: Europees Comité voor normalisatie) van de erop betrekking hebbende normen. Artikel 2, § 2, machtigt de ministers die de energie en het leefmilieu in hun bevoegdheid hebben om van die normen af te wijken.

Artikel 3 bepaalt dat biobrandstoffen op de markt gebracht mogen worden, en stelt streefcijfers vast voor het aandeel biobrandstof in benzine en diesel, van 31 december 2005 tot 31 december 2010.

Artikel 4 bepaalt volgens welke wetten overtredingen van het ontworpen besluit worden vastgesteld en gestraft.

Artikel 5 voorziet in een jaarlijks verslag door het Directoraat-generaal Leefmilieu van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, in te dienen bij de Europese Commissie.

Tenslotte wordt in artikel 6 de inwerkingtreding van het ontworpen besluit vastgesteld op 1 januari 2005.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

2. Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, strekt het ontwerp tot de omzetting van richtlijn 2003/30/EG.

.../...

Artikel 1 van de richtlijn bepaalt dat de richtlijn tot doel heeft "in elke lidstaat het gebruik ... van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen (ter vervanging van) dieselolie of benzine in het vervoer te bevorderen, teneinde bij te dragen tot doelstellingen op het gebied van klimaatverandering, milieuvriendelijke voorzieningszekerheid en bevordering van hernieuwbare energiebronnen".

Uit die doelstelling en ook uit de bepalingen van de richtlijn blijkt dat de richtlijn voornamelijk een aangelegenheid regelt die te maken heeft met de bescherming van het leefmilieu. Dat is niet anders voor het voorliggende ontwerp. De vraag rijst of de federale overheid bevoegd is om de ontworpen maatregelen vast te stellen.

3. De bescherming van het leefmilieu is in beginsel zaak van de gewesten (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Op die principiële bevoegdheid van de gewesten wordt evenwel, luidens het tweede lid, 1°, van artikel 6, § 1, II, ten behoeve van de federale overheid een uitzondering gemaakt wat "het vaststellen van de productnormen" betreft.

Opdat de federale overheid bevoegd zou zijn om de regeling vervat in het voorliggende ontwerp vast te stellen, moet die regeling bijgevolg kunnen worden aangemerkt als betrekking hebbend op "productnormen", in de zin van de genoemde bepaling van de bijzondere wet.

Blijkens de parlementaire voorbereiding van het voornoemde artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, dienen in het algemeen als productnormen te worden aangemerkt "normen die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een product, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen, het verpakken, het merken, het etiketteren van producten" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ *Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 17.

In de toelichting bij de bedoelde bijzondere wetsbepaling ⁽²⁾ en tijdens de verdere parlementaire bespreking ervan - meer bepaald bij de bespreking in de bevoegde Kamercommissie ⁽³⁾ - is er bij herhaling op gewezen dat als "productnormen" waarvan het vaststellen overeenkomstig die bepaling aan de federale overheid wordt voorbehouden, alleen moeten worden beschouwd voorschriften waaraan producten vanuit milieu-oogpunt moeten beantwoorden "bij het op de markt brengen". Het voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid is immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren ⁽⁴⁾ en om obstakels voor het vrij verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen ⁽⁵⁾.

4. Te dezen moet worden vastgesteld dat niet alle bepalingen van het ontwerp als productnorm beschouwd kunnen worden.

De bepalingen die het mogelijk maken dat bepaalde producten op de markt gebracht worden, hebben het kenmerk van een productnorm. Dat is het geval met artikel 3 van het ontwerp, althans in zoverre dit bepaalt dat het op de markt brengen van biobrandstoffen, onvermengd of vermengd in benzine en diesel, is toegestaan.

Ook bepalingen die de minimale voorwaarden bepalen waaraan producten moeten voldoen, zijn als productnormen te beschouwen. Op het eerste gezicht bevat het ontwerp geen bepalingen van die aard. De Raad van State vermoedt echter dat de bepalingen van artikel 2, ondanks de gebruikte bewoordingen, in werkelijkheid beogen de biobrandstoffen te onderwerpen aan de normen die door het Europees Comité voor normalisatie worden vastgesteld (paragraaf 1), en de bevoegde ministers te machtigen om afwijkingen van die normen toe te staan (paragraaf 2). Indien die veronderstelling correct is, zou het ook in artikel 2 om productnormen gaan.

⁽²⁾ Zelfde stuk, p. 20.

⁽³⁾ *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 en 44.

⁽⁴⁾ *Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 20; *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 37.

⁽⁵⁾ *Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/5, p. 67.

In zoverre het ontwerp bestaat uit de genoemde bepalingen, en in zoverre de artikelen 4, 5 en 6 van het ontwerp op die bepalingen betrekking hebben, behoort het ontwerp tot de bevoegdheid van de federale overheid.

5. Bepalingen die ertoe strekken het gebruik van bepaalde producten aan te moedigen, zijn daarentegen geen productnormen.

Uit artikel 3, lid 1, van de richtlijn blijkt dat aan de lidstaten wordt opgelegd om ervoor te zorgen dat er een minimaal aanbod is van biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen op de markt van brandstoffen. De lidstaten moeten zelf nationale indicatieve streefcijfers vaststellen, rekening houdend met een aantal streefcijfers die in de richtlijn worden bepaald.

Artikel 3 van het ontwerp strekt gedeeltelijk tot het omzetten van die verplichting, namelijk in zoverre in dat artikel de streefcijfers worden vastgesteld. Het vaststellen van streefcijfers over een bepaalde periode, met het oog op het verzekeren van een minimaal aanbod van bepaalde producten, is een maatregel die behoort tot de aangelegenheid van de bescherming van het leefmilieu, maar die niet het kenmerk vertoont van een productnorm.

In zoverre het ontwerp de in artikel 3 bedoelde streefcijfers vaststelt, en in zoverre de artikelen 4, 5 en 6 van het ontwerp op die bepaling betrekking hebben, behoort het ontwerp tot de bevoegdheid van de gewesten.

6. Uit het voorgaande volgt dat het ontwerp een aantal bepalingen bevat die de bevoegdheid van de federale overheid te buiten gaan.

De oplossing in geval van een dergelijke vaststelling bestaat er normaal in dat de bepalingen waarvoor de federale overheid niet bevoegd is, uit het ontwerp worden weggelaten. Die oplossing voldoet te dezen echter niet, omdat de omzetting van de richtlijn in dit geval de medewerking van de gewesten vereist.

Artikel 4, lid 1, van de richtlijn legt aan de lidstaten immers de verplichting op om jaarlijks bij de Europese Commissie verslag uit te brengen over de maatregelen genomen ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen, de "nationale middelen" toegewezen voor de productie van biomassa ten behoeve van andere vormen van energieverbruik dan vervoer, en de afzet van transportbrandstof en het aandeel van biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen daarin. Dat verslag moet dus betrekking hebben op een geheel van maatregelen en gegevens die voor de betrokken lidstaat gelden.

Artikel 5 van het ontwerp beoogt de omzetting van artikel 4, lid 1, van de richtlijn. Het in artikel 5 bedoelde verslag zal echter geen andere inlichtingen kunnen bevatten dan die waarvoor de federale overheid bevoegd is. Op zich kan dat verslag niet doorgaan voor het met de richtlijn beoogde (nationaal) verslag. Overigens zou hieraan ook niet verholpen kunnen worden door, naast een federaal verslag, nog drie gewestelijke verslagen aan de Commissie mede te delen. Er kan per lidstaat immers slechts één verslag zijn, en niet een samenvoeging van een aantal afzonderlijke verslagen, afkomstig van overheden die elk een onderscheiden bevoegdheid hebben ⁽⁶⁾. Om aan de rapportageverplichting te voldoen, zullen de federale overheid en de gewesten dus een samenwerkingsakkoord moeten sluiten, op grond waarvan ze gezamenlijk een verslag opstellen ⁽⁷⁾.

7. In dit verband moet ook nog op het volgende worden gewezen.

Wat de vaststelling van de streefcijfers betreft, bepaalt artikel 3, lid 1, a, van de richtlijn dat het moet gaan om "nationale" indicatieve streefcijfers. Die streefcijfers moeten voor het hele grondgebied van de betrokken lidstaat gelden. Nu het vaststellen van die streefcijfers in België een zaak is van de gewesten (zie hiervóór, opmerking 5), kunnen de streefcijfers voor heel België enkel vastgesteld worden door de drie gewesten

⁽⁶⁾ Vgl. R.v.St., afd. wetg., advies 37.039/4 van 17 mei 2004 over een ontwerp van decreet van het Waalse Gewest "instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre", *Parl. St.*, Waals Parl., B.Z. 2004, nr. 7/1, (27), 27.

⁽⁷⁾ Niets belet evenwel dat de federale overheid en de gewesten overeenkomen dat het verslag uit een aantal onderdelen bestaat, overeenstemmend met de respectieve bevoegdheden van de betrokken overheden.

samen, in onderling overleg. Dat overleg zou de vorm kunnen aannemen van een samenwerkingsakkoord⁽⁸⁾. Uiteraard zouden de bepalingen van zulk akkoord geïntegreerd kunnen worden in het akkoord dat de gewesten met elkaar en met de federale overheid moeten sluiten, i.v.m. de uitvoering van de rapportageverplichting (zie opmerking 6).

8. Gelet op het voorgaande, kan het ontworpen besluit niet door de federale overheid worden genomen. Voor de omzetting van richtlijn 2003/30/EG is een gezamenlijk optreden van de federale overheid en de gewesten vereist.

Die conclusie ontslaat de Raad van State van een verder onderzoek van de tekst van het ontwerp.

⁽⁸⁾ Het is ook denkbaar dat de gewesten hun gedrag zo op elkaar afstemmen dat hun regionale streefcijfers, zelfs zonder formeel samenwerkingsakkoord, gezamenlijk aan de in de richtlijn vastgestelde referentiewaarden voldoen. Een dergelijke vorm van samenwerking biedt echter minder rechtszekerheid dan een samenwerkingsakkoord.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.770/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, le 3 novembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants pour les véhicules de transports et pour les engins mobiles non routiers", a donné le 23 novembre 2004 l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend transposer en droit interne la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports.

À cette fin, l'article 1^{er} du projet définit un certain nombre de notions qui sont utilisées.

L'article 2, § 1^{er}, dispose que les définitions des biocarburants entreront en vigueur le jour de la publication par le CEN (Comité européen de normalisation) de leurs normes respectives. L'article 2, § 2, habilite les ministres qui ont l'énergie et l'environnement dans leurs attributions à déroger à ces normes.

L'article 3 dispose que les biocarburants peuvent être mis sur le marché et fixe les chiffres indicatifs pour la part des biocarburants dans l'essence et le diesel pour la période s'étendant du 31 décembre 2005 au 31 décembre 2010.

L'article 4 détermine les lois en vertu desquelles seront constatées et punies les infractions à l'arrêté en projet.

L'article 5 prévoit que la Direction générale de l'environnement du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement adresse un rapport annuel à la Commission européenne.

Enfin, l'article 6 fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet au 1^{er} janvier 2005.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

2. Ainsi qu'il a déjà été noté ci-dessus, le projet entend transposer la directive 2003/30/CE.

L'article premier de la directive dispose que la directive vise à "promouvoir l'utilisation de biocarburants ou d'autres carburants renouvelables pour remplacer le gazole ou l'essence à des fins de transport dans chaque État membre, en vue de contribuer à la réalisation d'objectifs consistant notamment à respecter les engagements en matière de changement climatique, à assurer une sécurité d'approvisionnement respectueuse de l'environnement et à promouvoir les sources d'énergie renouvelables".

Il ressort de cet objectif ainsi que des dispositions de la directive que celle-ci règle principalement une matière en rapport avec la protection de l'environnement. Il en va de même pour le présent projet. La question se pose de savoir si l'autorité fédérale est compétente pour adopter les mesures en projet.

3. La protection de l'environnement est, en principe, de la compétence des régions (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). L'alinéa 2, 1°, de l'article 6, § 1^{er}, II, instaure néanmoins, au profit de l'autorité fédérale, une exception à cette compétence dévolue en principe aux régions, en ce qui concerne "l'établissement des normes de produits".

Par conséquent, afin que l'autorité fédérale soit compétente pour établir les règles énoncées dans le projet à l'examen, ces règles doivent pouvoir être qualifiées de "normes de produits" au sens de la disposition de loi spéciale précitée.

Selon les travaux préparatoires de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, précité, il y a lieu de qualifier globalement de normes de produits "des normes (qui) fixent les niveaux de pollution ou de nuisances à ne pas dépasser (dans la composition ou dans les émissions d'un produit), ou contiennent des spécifications sur les propriétés, les modalités d'utilisation, les normes d'essai, l'emballage, le marquage (et l'étiquetage) des produits" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 17.

Les commentaires relatifs à la disposition de loi spéciale visée ⁽²⁾ et les travaux préparatoires ultérieurs la concernant - notamment lors de l'examen par la Commission compétente de la Chambre ⁽³⁾ - ont souligné à maintes reprises qu'il faut uniquement regarder comme "normes de produits" dont l'établissement est réservé à l'autorité fédérale conformément à cette disposition, les prescriptions auxquelles doivent répondre, d'un point de vue écologique, les produits "au moment de leur lancement sur le marché". En effet, la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge ⁽⁴⁾ et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions ⁽⁵⁾ justifie précisément que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale.

4. En l'occurrence, force est de constater que toutes les dispositions du projet ne peuvent pas être regardées comme des normes de produit.

Les dispositions qui permettent la mise sur le marché de certains produits ont la caractéristique d'une norme de produit. C'est valable pour l'article 3 du projet, du moins dans la mesure où il autorise la mise sur le marché de biocarburants, en mélange ou non dans l'essence et le diesel.

Les dispositions qui déterminent les conditions minimales auxquelles les produits doivent satisfaire doivent également être considérées comme des normes de produit. À première vue, le projet ne comporte pas de dispositions de cette nature. Le Conseil d'État présume toutefois que, malgré les termes employés, les dispositions de l'article 2 entendent en fait soumettre les biocarburants aux normes fixées par le Comité européen de normalisation (paragraphe 1^{er}) et habiliter les ministres compétents à accorder des dérogations à ces normes (paragraphe 2). Dans l'hypothèse où cette présomption serait exacte, l'article 2 concernerait également des normes de produit.

⁽²⁾ Ibidem, p. 20.

⁽³⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n° 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 et 44.

⁽⁴⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 20; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 37.

⁽⁵⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558/5, p. 67.

Dans la mesure où il se compose des dispositions précitées et où ses articles 4, 5 et 6 concernent ces dispositions, le projet relève de la compétence de l'autorité fédérale.

5. En revanche, les dispositions visant à promouvoir l'usage de certains produits ne sont pas des normes de produit.

Il résulte de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, que les États membres se voient imposer l'obligation de veiller à ce qu'il y ait une offre minimale de biocarburants et d'autres carburants renouvelables sur le marché des carburants. Les États membres doivent fixer eux-mêmes des objectifs nationaux indicatifs, compte tenu d'un certain nombre d'objectifs fixés dans la directive.

L'article 3 du projet a en partie pour objet de transposer cette obligation dans la mesure où il fixe les chiffres indicatifs. La fixation d'objectifs pour une période déterminée afin d'assurer une offre minimale de certains produits est une mesure qui relève de la protection de l'environnement, mais qui ne revêt pas le caractère d'une norme de produit.

Le projet relève de la compétence des régions dans la mesure où il fixe les objectifs visés à l'article 3 et où ses articles 4, 5 et 6 concernent cette disposition.

6. Il résulte de ce qui précède que le projet comporte un certain nombre de dispositions qui excèdent la compétence de l'autorité fédérale.

Face à ce constat, la solution consiste normalement à omettre du projet les dispositions qui ne relèvent pas de la compétence de l'autorité fédérale. Toutefois, en l'occurrence, cette solution n'est pas satisfaisante étant donné que, dans le présent cas, la transposition de la directive requiert la collaboration des régions.

En effet, l'article 4, paragraphe 1, de la directive oblige les États membres à adresser chaque année à la Commission européenne un rapport sur les mesures prises pour promouvoir l'utilisation des biocarburants et d'autres carburants renouvelables, sur les "ressources nationales" affectées à la production de biomasse à des fins énergétiques autres que le transport, ainsi que sur les quantités de carburants vendus pour les transports et la part, dans ces chiffres, des biocarburants et autres carburants renouvelables. Ce rapport doit donc porter sur un ensemble de mesures et de données valables pour l'État membre concerné.

L'article 5 du projet entend transposer l'article 4, paragraphe 1, de la directive. Le rapport visé à l'article 5 ne pourra toutefois pas comporter d'autres informations que celles relevant de la compétence de l'autorité fédérale. En soi, ce rapport ne peut être regardé comme le rapport (national) visé dans la directive. D'autre part, adresser à la Commission trois rapports régionaux en plus d'un rapport national ne serait pas non plus une solution. En effet, il ne peut y avoir qu'un seul rapport par État membre, et non pas plusieurs rapports simplement juxtaposés, émanant d'autorités qui ont chacune une compétence distincte ⁽⁶⁾. Pour remplir l'obligation d'établir un rapport, l'autorité fédérale et les régions devront donc conclure un accord de coopération sur la base duquel elles confectionneront un rapport commun ⁽⁷⁾.

7. À cet égard, on notera encore ce qui suit.

En ce qui concerne la fixation des objectifs, l'article 3, paragraphe 1, a, de la directive précise qu'il doit s'agir d'objectifs "nationaux" indicatifs. Ces objectifs doivent être applicables à l'entièreté du territoire de l'État membre concerné. L'établissement de ces objectifs relevant, en Belgique, de la compétence des régions (voir ci-dessus, observation 5), ils ne peuvent être fixés pour la Belgique toute entière que conjointement et en concertation par les trois régions. Cette concertation pourrait prendre la forme d'un

⁽⁶⁾ Voir C.E., section de législation, avis 37.039/4 du 17 mai 2004 sur un projet de décret de la Région wallonne "instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre", *Doc. parl.*, Parlement wallon, S.E. 2004, n° 7/1, (27), 27.

⁽⁷⁾ Rien n'empêche toutefois l'autorité fédérale et les régions de convenir que le rapport se compose d'un certain nombre de parties correspondant aux compétences respectives des autorités concernées.

accord de coopération ⁽⁸⁾. Il va sans dire que les dispositions de cet accord pourraient être intégrées dans l'accord que les régions doivent conclure entre elles et avec l'autorité fédérale afin de se conformer à l'obligation de rapport (voir observation 6).

8. Vu ce qui précède, l'arrêté en projet ne peut pas être adopté par l'autorité fédérale. La transposition de la directive 2003/30/CE requiert une action commune de l'autorité fédérale et des régions.

Cette conclusion dispense le Conseil d'État d'examiner davantage le texte du projet.

⁽⁸⁾ Il est également envisageable que les régions accordent leur action de telle façon que les objectifs régionaux respectent conjointement les valeurs de référence fixées dans la directive, même sans accord de coopération formel. Cette forme de coopération offre toutefois une sécurité juridique moindre qu'un accord de coopération.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT