

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.776/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 november 2004 door de Minister van Economie en Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 maart 2000 tot vervanging van het koninklijk besluit van 28 oktober 1996 betreffende de benamingen, de kenmerken en het zwavelgehalte van de gasolie-diesel voor wegvoertuigen", heeft op 25 november 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het omzetten in het interne recht, voor wat de kwaliteit van gasolie-diesel voor voertuigen betreft, van de richtlijn 2003/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 maart 2003 tot wijziging van richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof. Het ontwerp voegt daartoe een paragraaf *1bis* toe in artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 maart 2000 tot vervanging van het koninklijk besluit van 28 oktober 1996 betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de gasolie-diesel voor wegvoertuigen.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in, eensdeels, artikel 14, § 1, b), van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument en, anderdeels, artikel 5, § 1, eerste lid, 1° en 3°, van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid ¹.

VORMVEREISTEN

Artikel 19, § 2, eerste lid, van de wet van 21 december 1998 luidt:

"Voor besluiten die een loutere omzetting zijn van de minimale bepalingen van harmonisatiemaatregelen genomen op Europees vlak, zijn de raadplegingen vermeld in § 1 niet verplicht, maar volstaat een kennisgeving aan de Raden vermeld in § 1 ²".

¹Aangezien uit het ontworpen artikel 1, § *1bis*, van het koninklijk besluit van 20 maart 2000 het verbod voortvloeit om vanaf 1 januari 2009 andere gasolie-diesel op de markt te brengen dan die van het bedoelde type, vindt de ontworpen regeling op dat punt ook rechtsgrond in artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 21 december 1998.

²Bedoeld wordt een kennisgeving aan de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Hoge Gezondheidsraad, de Raad voor het Verbruik en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Aangezien de ontworpen regeling mede rechtsgrond vindt in artikel 5, § 1, van de wet van 21 december 1998 en het ontworpen besluit kan worden geacht een besluit te zijn in de zin van artikel 19, § 2, eerste lid, van die wet, volstaat dat van de ontworpen regeling kennis wordt gegeven aan de Raden, bedoeld in deze laatste wetsbepaling.

Uit de documenten die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, blijkt evenwel niet dat dergelijke kennisgeving is gebeurd ³.

De hiernavolgende opmerkingen worden derhalve geformuleerd onder het voorbehoud dat de betrokken kennisgeving effectief is gebeurd of alsnog zal gebeuren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift van het te wijzigen koninklijk besluit van 20 maart 2000 moet correct worden weergegeven. Men schrijve derhalve "betreffende de benaming" in plaats van "betreffende de benamingen".

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van het derde lid van de aanhef van het ontwerp en de inleidende zin van artikel 1.

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient de verwijzing naar artikel 1, 5° (lees: artikel 1, eerste lid, 5), van de wet van 14 juli 1991 te worden geschrapt, aangezien in die bepaling enkel een omschrijving wordt gegeven van het begrip "op de markt brengen" en die bepaling de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond strekt.

³De Raad voor het Verbruik heeft wel over het ontwerp geadviseerd op 24 mei 2004.

2. Rekening houdende met wat is opgemerkt bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, schrijve men op het einde van het tweede lid van de aanhef: "..., inzonderheid op artikel 5, § 1, eerste lid, 1° en 3°;".

3. Het zevende lid van de aanhef moet vervallen omdat het ontwerp de erin vermelde richtlijn 2000/71/EG niet beoogt om te zetten in het interne recht en de wijzigingen welke die richtlijn heeft aangebracht in richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van richtlijn 93/12/EEG ondertussen zijn vervangen door artikel 1, 10, van de richtlijn 2003/17/EG, welke het ontwerp beoogt te implementeren.

4. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, vermeld de men het nummer van het advies.

Artikel 1

1. Men schrijve op het einde van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp: "... gasolie-diesel voor wegvoertuigen, vervangen bij het koninklijk besluit van 18 oktober 2001, wordt een § 1bis ingevoegd, luidende:".

2. Het ontworpen artikel 1, § 1bis, eerste lid, van het koninklijk besluit van 20 maart 2000 luidt:

"De gasolie-diesel met een zwavelgehalte van maximaal 10 mg/kg, moet uiterlijk op 1 januari 2005 op een verantwoord evenwichtig gespreid geografische basis beschikbaar zijn op het Belgisch grondgebied".

Deze bepaling roept verscheidene vragen op. Zo is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van het begrip "verantwoord evenwichtig gespreid geografische basis", noch wie dient vast te stellen of aan dat vereiste is voldaan. Evenmin duidelijk is of de betrokken verplichting een inspannings-, dan wel een resultaatsverbintenis inhoudt, noch of er een sanctie is wanneer niet wordt voldaan aan het betrokken vereiste. Tot slot

.../...

verdient het, duidelijkheidshalve, aanbeveling dat zou worden geëxpliciteerd op wie de desbetreffende verplichting rust.

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontwerp op dat punt moet worden herzien.

3. In het ontworpen artikel 1, § 1bis, tweede lid, van het koninklijk besluit van 20 maart 2000 wordt gerefereerd aan "een beslissing overeenkomstig de evaluatieprocedure voorzien in (lees: bedoeld in) artikel 9 van de Richtlijn 2003/17 EG".

Dergelijke verwijzing naar een louter op het Europese niveau te doorlopen evaluatieprocedure is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat niet duidelijk is hoe in de interne rechtsorde kennis kan worden genomen van de op de evaluatie volgende beslissing van de Europese Commissie in verband met de wijziging van de datum van 1 januari 2009⁴.

Teneinde iedere rechtsonzekerheid te vermijden, verdient het aanbeveling om in de huidige stand van de reglementering geen melding te maken van een mogelijke toekomstige wijziging van de datum van 1 januari 2009. Ingeval deze datum naderhand effectief dient te worden aangepast, volstaat het om op dat ogenblik het ontworpen artikel 1, § 1bis, tweede lid, van het koninklijk besluit van 20 maart 2000 formeel in die zin te wijzigen. Oordelen de stellers van het ontwerp het wenselijk om nu reeds te wijzen op de mogelijkheid dat de datum van 1 januari 2009 in de toekomst wordt aangepast, dan kunnen zij daartoe eventueel in een verslag aan de Koning de nodige verduidelijkingen opnemen.

Slotopmerking

De ontworpen regeling bevat geen bepalingen ter omzetting van de richtlijn 2003/17/EG, wat de gasolie betreft.

⁴De redactie van het ontworpen artikel 1, § 1bis, tweede lid, zou er overigens duidelijker moeten doen van blijken dat de beoogde beslissing uitsluitend een aanpassing van de datum van 1 januari 2009 betreft, zoals de bedoeling blijkt te zijn.

De gemachtigde ambtenaar verstrekke in dat verband de volgende verduidelijking:

"La directive 2003/17/CE fait référence à la date du 1^{er} janvier 2008 pour le passage 2000 à 1000 mg/kg pour la teneur de gasoils qui ne sont pas du diesel routier. Il s'agit du gasoil de chauffage qui peut être utilisé comme carburant défiscalisé par les tracteurs agricoles et les engins mobiles non routiers.

Cette disposition existait déjà à l'article 4 de la directive 1999/32/CE.

L'arrêté royal du 3 octobre 2002 (MB du 23/10/2002, 2^{ème} édition) se réfère à la directive 1999/32/CE. Il est dit à l'article 2 qu'il est interdit de mettre sur le marché des gasoils qui ne présentent pas les caractéristiques visées par la norme NBN T 52-716 dernière édition.

A la 4^{ème} de la norme il y a un tableau pour les spécifications du gasoil de chauffage. A la ligne teneur en soufre il y a un petit 3 entre parenthèses qui réfère à une note en bas de page, celle-ci précise qu'à partir du 1^{er} janvier 2008 que conformément à la directive 1999/32 la teneur en soufre doit baisser de 0,2 à 0,1 % ou c'est la même chose de 2000 à 1000 mg/kg".

De gemachtigde ambtenaar refereert in zijn antwoord aan het koninklijk besluit van 3 oktober 2002 tot vervanging van het koninklijk besluit van 7 maart 2001 betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de gasolie voor verwarming. Het is evenwel zeer de vraag of, gelet op het verschillende toepassingsgebied van het voornoemde koninklijk besluit en de richtlijn 2003/17/EG en op de in die richtlijn gegeven omschrijving van "gasoliën", het aangehaalde koninklijk besluit van 3 oktober 2002 volstaat ter omzetting van de richtlijn 2003/17/EG, wat de gasoliën betreft. Veeleer lijkt het dat voor dergelijke omzetting nog een aanpassing van het betrokken koninklijk besluit of een autonome, bijkomende reglementering nodig is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

W. GEURTS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.776/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie et de l'Énergie, le 5 novembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 20 mars 2000 remplaçant l'arrêté royal du 28 octobre 1996 relatif aux dénominations, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du gasoil-diesel pour les véhicules routiers", a donné le 25 novembre 2004 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise, en ce qui concerne la qualité du gasoil-diesel pour les véhicules, à transposer en droit interne la directive 2003/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 mars 2003 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel. À cet effet, le projet insère un paragraphe 1^{er}*bis* dans l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 20 mars 2000 remplaçant l'arrêté royal du 28 octobre 1996 relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du gasoil-diesel pour les véhicules routiers.

2. La réglementation en projet trouve un fondement juridique, d'une part, dans l'article 14, § 1^{er}, b), de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur et, d'autre part, dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé ¹.

FORMALITÉS

L'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 est rédigé comme suit:

"Pour les décisions résultant d'une simple transposition des dispositions minimales des mesures d'harmonisation sur le plan européen, les consultations

1

Dès lors que l'article 1^{er}, § 1^{er}*bis*, en projet, de l'arrêté royal du 20 mars 2000 interdit de mettre sur le marché à partir du 1^{er} janvier 2009 du gasoil-diesel autre que celui du type visé, la réglementation en projet trouve, sur ce point, également un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 21 décembre 1998.

mentionnées au § 1^{er} ne sont pas obligatoires, mais celles-ci seront portées à la connaissance des Conseils mentionnés au § 1^{er} 2^o.

Étant donné que la réglementation en projet trouve également un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 et que l'arrêté en projet peut être réputé être une décision au sens de l'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, de cette loi, il suffit que le régime en projet soit porté à la connaissance des conseils visés dans cette dernière disposition législative.

Il ne ressort toutefois pas des documents joints à la demande d'avis qu'il a été procédé à pareille notification ³.

Les observations qui suivent sont dès lors formulées sous la réserve que la notification visée a effectivement été faite ou le sera encore.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé de l'arrêté royal du 20 mars 2000 à modifier devra être reproduit correctement. Dès lors, on écrira "relatif à la dénomination" au lieu de "relatifs aux dénominations".

La même observation vaut pour le troisième alinéa du préambule du projet et pour la phrase liminaire de l'article 1^{er}.

2

Est visée la notification au Conseil fédéral du développement durable, au Conseil supérieur d'hygiène publique, au Conseil de la consommation et au Conseil central de l'Économie.

3

Le Conseil de la consommation a cependant donné un avis sur le projet le 24 mai 2004.

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule du projet, on supprimera la référence à l'article 1^{er}, 5° (lire: article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5), de la loi du 14 juillet 1991, dès lors que cette disposition se borne à définir la notion de "mise sur le marché" et ne procure pas de fondement juridique à la réglementation en projet.

2. Compte tenu de l'observation formulée dans l'analyse de la portée et du fondement juridique du projet, on écrira à la fin du deuxième alinéa du préambule: "... , notamment l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 3°;".

3. On omettra le septième alinéa du préambule puisque le projet ne vise pas à transposer en droit interne la directive 2000/71/CE mentionnée dans cet alinéa et que les modifications que cette directive a apportées à la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE ont entre-temps été remplacées par l'article 1^{er}, 10), de la directive 2003/17/CE que le projet entend mettre en oeuvre.

4. À l'alinéa du préambule se référant à l'avis du Conseil d'État, on mentionnera le numéro du présent avis.

Article 1^{er}

1. À la fin de la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet, on écrira: "... gasoil-diesel pour les véhicules routiers, remplacé par l'arrêté royal du 18 octobre 2001, est inséré un § 1^{er}*bis*, rédigé comme suit:".

2. L'article 1^{er}, § 1^{er}*bis*, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 20 mars 2000, s'énonce comme suit:

.../...

"Le gasoil-diesel d'une teneur en soufre maximale de 10 mg/kg doit être disponible sur le territoire belge au plus tard le 1^{er} janvier 2005, sur une base géographique judicieusement équilibrée".

Cette disposition soulève plusieurs questions. Ainsi, on n'aperçoit pas la portée précise de la notion de "base géographique judicieusement équilibrée" ni quel est l'organe qui devra constater si cette condition est remplie. Il n'apparaît pas non plus clairement si l'obligation en cause est une obligation de moyen ou une obligation de résultat, ni si l'inaccomplissement de la condition visée est sanctionnée. Enfin, dans un souci de clarté, il est recommandé de préciser à qui incombe l'obligation en question.

Il résulte de ce qui précède que le projet devra être revu sur ce point.

3. L'article 1^{er}, § 1^{er}*bis*, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 20 mars 2000 fait mention "d'une décision prise conformément à la procédure d'évaluation prévue à l'article 9 de la directive 2003/17/CE".

Pareil renvoi à une procédure d'évaluation qui se déroule uniquement au niveau européen ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce que parce que l'on n'aperçoit pas comment, dans l'ordre juridique interne on peut prendre connaissance de la décision relative à la modification de la date du 1^{er} janvier 2009 prise par la Commission européenne à la suite de l'évaluation ⁴.

Afin d'éviter toute insécurité juridique, il est recommandé, dans l'état actuel de la réglementation, de ne pas mentionner que la date du 1^{er} janvier 2009 pourrait éventuellement être encore modifiée. Si cette date devait effectivement être adaptée par la suite, il suffirait, à ce moment, de modifier formellement, en ce sens, l'article 1^{er}, § 1^{er}*bis*, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 20 mars 2000. Si les auteurs du projet estiment qu'il est souhaitable d'indiquer dès à présent que la date du 1^{er} janvier 2009

4

Par ailleurs, il devrait mieux ressortir de la rédaction de l'article 1^{er}, § 1^{er}*bis*, alinéa 2, en projet, que, conformément à ce qui semble être l'intention, la décision visée concerne exclusivement une adaptation de la date du 1^{er} janvier 2009.

pourrait être ultérieurement adaptée, il leur appartient, le cas échéant, d'apporter dans un rapport au Roi les précisions nécessaires à cet effet.

Observation finale

La réglementation en projet ne comporte pas de dispositions qui transposent la directive 2003/17/CE, en ce qui concerne le gazole.

À ce propos, le fonctionnaire délégué a donné les précisions suivantes:

"La directive 2003/17/CE fait référence à la date du 1^{er} janvier 2008 pour le passage 2000 à 1000 mg/kg pour la teneur de gasoils qui ne sont pas du diesel routier. Il s'agit du gasoil de chauffage qui peut être utilisé comme carburant défiscalisé par les tracteurs agricoles et les engins mobiles non routiers.

Cette disposition existait déjà à l'article 4 de la directive 1999/32/CE.

L'arrêté royal du 3 octobre 2002 (MB du 23/10/2002, 2^{ème} édition) se réfère à la directive 1999/32/CE. Il est dit à l'article 2 qu'il est interdit de mettre sur le marché des gasoils qui ne présentent pas les caractéristiques visées par la norme NBN T 52-716 dernière édition.

A la 4^{ème} de la norme il y a un tableau pour les spécifications du gasoil de chauffage. A la ligne teneur en soufre il y a un petit 3 entre parenthèses qui réfère à une note en bas de page, celle-ci précise qu'à partir du 1^{er} janvier 2008 que conformément à la directive 1999/32 la teneur en soufre doit baisser de 0,2 à 0,1 % ou c'est la même chose de 2000 à 1000 mg/kg".

Le fonctionnaire délégué se réfère dans sa réponse à l'arrêté royal du 3 octobre 2002 remplaçant l'arrêté royal du 7 mars 2001 relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du gasoil de chauffage. Il est toutefois fort douteux que, compte tenu, d'une part, du champ d'application différent de l'arrêté royal précité et de la directive 2003/17/CE et, d'autre part, de la définition de la notion de "gazoles" que donne cette directive, l'arrêté royal précité du 3 octobre 2002 suffise pour assurer la transposition de la directive 2003/17/CE, en ce qui concerne les gazoles. Il semble plutôt qu'une telle transposition nécessite encore une adaptation de l'arrêté royal concerné ou une réglementation supplémentaire autonome.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
	W. GEURTS,	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. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

W. GEURTS

M. VAN DAMME