

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.255/VR/3
VAN 22 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, op 9 februari 2011 door de Minister van Klimaat verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), en nadien nogmaals verlengd tot 1 april 2011, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de milieucriteria voor biobrandstoffen", heeft na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 1 maart 2011 (derde kamer) en 22 maart 2011 (verenigde kamers) het volgende advies gegeven:

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis

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.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de gedeeltelijke omzetting van de artikelen 17, 18 en 19 van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG. Met het ontwerp wordt tevens de omzetting beoogd van artikel 1, 5) en 6), van richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van richtlijn 93/12/EEG.

Biobrandstoffen (zijnde vloeibare of gasvormige brandstoffen bestemd voor het vervoer, die geproduceerd zijn uit biomassa) moeten beantwoorden aan een aantal duurzaamheidscriteria om in aanmerking te komen voor het behalen van de streefcijfers en voor de naleving van de verplichtingen inzake het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en inzake de vermindering van de broeikasgasemissies. Tevens moet aan deze duurzaamheidscriteria voldaan zijn opdat financiële steun zou kunnen worden toegekend voor het gebruik van deze

biobrandstoffen (artikel 1, § 2, van het ontwerp). De duurzaamheidscriteria verschillen naargelang de herkomst van de grondstoffen en hebben onder meer betrekking op de vermindering van de broeikasgasemissies door het gebruik van deze biobrandstoffen, op de aanwezigheid van een hoge biodiversiteit, van hoge koolstofvoorraden en van veengebieden in de landen waarvan de grondstoffen afkomstig zijn, alsook op bepaalde beheerseisen met betrekking tot de landbouwgrondstoffen (artikelen 3 en 4). Het ontwerp regelt de wijze waarop de naleving van de duurzaamheidscriteria wordt aangetoond, waaronder de mogelijkheid om gebruik te maken van een erkend certificatiesysteem (artikelen 5, 6 en 8). De erkende certificatiesystemen worden onderworpen aan een beoordeling door een onafhankelijk controleorganisme (artikelen 16 en 17). Het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot de erkenning van de onafhankelijke controleorganismen (artikelen 18 en 19). De controle op de naleving van de duurzaamheidscriteria wordt toegelicht in een technisch dossier (artikel 7). De wijze waarop het technisch dossier wordt beoordeeld met de bijstand van één of meer experts wordt geregeld (artikel 9), evenals de gevolgen indien wordt vastgesteld dat niet voldaan is aan de duurzaamheidscriteria (artikelen 10 tot 12). Voor elk lot biobrandstoffen, bedoeld in artikel 1, § 2, dat op de markt wordt gebracht, wordt een productverklaring opgesteld (artikelen 13 tot 15).

BEVOEGDHEID

4.1. De richtlijnbepalingen waarvan de omzetting wordt beoogd, strekken ertoe het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen te bevorderen, onder meer door het opstellen van transparante en eenduidige regels voor het berekenen van het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen en voor de definiëring van die bronnen, met het oog op het bereiken in 2020 van nationale streefcijfers in elke lidstaat die overeenstemmen met 20 % voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen en 10 % voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen bestemd voor het vervoer. Door het vaststellen van deze streefcijfers kan zekerheid worden geboden voor investeringen in hernieuwbare energie en wordt de ontwikkeling van technologieën inzake hernieuwbare energie aangemoedigd¹. Tevens worden duidelijke regels beoogd voor de berekening van de broeikasgasemissies van biobrandstoffen².

4.2. Uit die doelstelling en ook uit de bepalingen van de richtlijnen blijkt dat de richtlijnen voornamelijk aangelegenheden regelen die te maken hebben met de bescherming van het leefmilieu. De vraag rijst of dat ook geldt voor het voorliggende ontwerp, en of de federale overheid bevoegd is om de ontworpen maatregelen vast te stellen.

¹ Zie de overwegingen 11 tot 14 van richtlijn 2009/28/EG.

² *Ibid.*, overweging 80. Zie ook de overwegingen 8 tot 10 van richtlijn 2009/30/EG.

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, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, 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 laatstgenoemde bepaling ³.

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 [en] het etiketteren van producten" ⁴.

In de toelichting bij de bedoelde bijzondere wetsbepaling ⁵ en tijdens de verdere parlementaire bespreking ervan - meer bepaald bij de bespreking in de bevoegde Kamercommissie ⁶ - 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

³ Dit blijkt tevens uit het gegeven dat het ontworpen besluit rechtsgrond zoekt in artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, 3° en 13°, 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. In de aanhef van het ontwerp wordt weliswaar ook op algemene wijze verwezen naar de wet van 10 juni 2006 betreffende de biobrandstoffen en naar de wet van 22 juli 2009 houdende verplichting tot bijmenging van biobrandstof in de tot verbruik uitgeslagen fossiele motorbrandstoffen, maar deze twee wetten komen niet in aanmerking als rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De wet van 10 juni 2006 bevat immers geen machtigingen aan de Koning om maatregelen te nemen die overeenstemmen met de inhoud van de ontworpen regeling. De wet van 22 juli 2009 bevat wel een machtiging die in aanmerking zou kunnen komen, namelijk artikel 2, 8°, van deze wet, waarbij de Koning wordt gemachtigd om de bewijsmiddelen, de kalender en de methode van berekening vast te leggen van de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen. Die bepaling blijkt evenwel reeds op exhaustieve wijze te zijn uitgevoerd bij het koninklijk besluit van 10 augustus 2009 betreffende de informatie- en administratieve verplichtingen, het toezicht op de verplichtingen en de administratieve boetes van de wet van 22 juli 2009 houdende verplichting tot bijmenging van biobrandstof in de tot verbruik uitgeslagen fossiele motorbrandstoffen en andere bepalingen, terwijl dit besluit door de ontworpen regeling niet wordt beroerd.

⁴ *Parl. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, p. 17.

⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁶ *Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 en 44.

Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren⁷ en om obstakels voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen⁸. Aangezien een productnorm bepaalt aan welke voorwaarden een product moet voldoen voordat het op de markt gebracht kan worden, zijn voorschriften die ingrijpen nadat het product op de markt is gebracht, geen productnormen⁹.

4.3. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

"Productnormen zijn dwingende eisen waaraan producten dienen te voldoen bij hun op de markt brengen; biobrandstoffen zijn producten in de zin van de wet productnormen (artikel 2, 21°).

De ontworpen § 2 [van artikel 1 van het ontwerp] stelt dat biobrandstoffen moeten beantwoorden aan de duurzaamheidscriteria van artikel 3 en gecertificeerd moeten zijn overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 om in aanmerking te komen om op de markt te worden gebracht.

In het ontworpen KB worden dus wel degelijk productnormen gesteld (voor het op de markt brengen van biobrandstoffen)."

Met de ontworpen regeling wordt gepoogd om het halen van een aantal leefmilieudoelstellingen mogelijk te maken conform de aangehaalde richtlijnbevestigingen. De duurzaamheidscriteria bedoeld in artikel 3 van het ontwerp zijn geen normen waaraan biobrandstoffen worden onderworpen bij het op de markt brengen ervan, maar zijn criteria volgens dewelke biobrandstoffen al dan niet in aanmerking kunnen komen voor het halen van het nationale streefcijfer. Dit streefcijfer houdt in dat voor wat betreft België, het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in 2020 ten minste 10 % moet bedragen van het eindverbruik van energie bestemd voor het vervoer. Het niet naleven van de duurzaamheidscriteria heeft niet tot gevolg dat een bepaald lot biobrandstoffen niet op de markt kan worden gebracht, maar enkel dat het betrokken lot niet zal kunnen bijdragen tot het halen van het zo-even geschetste streefcijfer.

Anders dan de gemachtigde voorhoudt, kan uit de tekst van artikel 1, § 2, van het ontwerp niet worden opgemaakt, evenmin als uit enige andere bepaling van het ontwerp, dat het niet voldoen aan de duurzaamheidscriteria tot gevolg zou hebben dat het product niet op de markt kan worden gebracht. Ook de aangehaalde richtlijnbevestigingen hebben niet die strekking.

4.4. De ontworpen regeling is vanuit dit oogpunt duidelijk onderscheiden van de regeling vervat in de wet van 22 juli 2009 houdende verplichting tot bijmenging van biobrandstof

⁷ *Parl. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, p. 20; *Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, p. 37.

⁸ *Parl. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, p. 67.

⁹ *Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, p. 44.

in de tot verbruik uitgeslagen fossiele motorbrandstoffen. Die wet verplicht de geregistreerde aardoliemaatschappijen die benzineproducten en/of dieselp producten uitslaan tot verbruik, om jaarlijks een bepaalde hoeveelheid duurzame biobrandstoffen in verbruik te stellen door vermenging met benzine of diesel.

Over een voorontwerp dat tot die wet heeft geleid, heeft de Raad van State in zijn advies 46.677/3 van 15 mei 2009 gesteld dat de ontworpen regeling het mogelijk maakt dat bepaalde producten op de markt worden gebracht, gelet op de verplichting om biobrandstoffen op de markt te brengen, weze het door bijmenging in benzine of diesel. Bovendien worden ook minimale voorwaarden bepaald waaraan die biobrandstoffen moeten voldoen. De Raad van State concludeerde dat de ontworpen regeling productnormen omvatte en tot de bevoegdheid van de federale overheid behoorde ¹⁰.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 149/2010 van 22 december 2010 over de wet van 22 juli 2009 geoordeeld dat de verplichting voor de geregistreerde aardoliemaatschappijen die benzineproducten en/of dieselp producten uitslaan tot verbruik, om jaarlijks een bepaalde hoeveelheid duurzame biobrandstoffen in verbruik te stellen, neerkomt op een productnorm, ook al wordt in de wet niet bepaald dat elke eenheid van het op de markt gebrachte product aan die voorwaarde moet voldoen. Het gegeven dat het om een verplichting gaat, op straffe van een administratieve geldboete, waaraan voldaan moet zijn bij het op de markt brengen van benzine- of dieselp producten, volstaat volgens het Grondwettelijk Hof om de wettelijke regeling te beschouwen als een productnorm waarvoor de federale overheid bevoegd is ¹¹.

Deze redenering kan evenwel niet worden gevolgd voor de ontworpen regeling, die niet op dwingende wijze de gevolgen bepaalt voor het op de markt brengen indien een product (of een lot van producten) niet voldoet aan de erin bepaalde voorwaarden (*in casu* de duurzaamheidscriteria) ¹². De enige uitzondering hierop vormen de artikelen 13 tot 15 van het ontwerp, die betrekking hebben op het opstellen van de productverklaring inzake elk lot biobrandstoffen dat op de markt wordt gebracht, alsook op de aan de overheid te bezorgen informatie. Op zich beschouwd kunnen deze laatste bepalingen wel als een productnorm worden beschouwd, aangezien ze verplichtingen inhouden waaraan voor wat betreft het betrokken lot moet zijn voldaan opdat het op de markt gebracht kan worden. Deze bepalingen zijn evenwel in

¹⁰ *Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, nr. 52-2037/1, pp.17-26.

¹¹ Grondwettelijk Hof, nr. 149/2010, 22 december 2010, B.5.2.

¹² Zie Grondwettelijk Hof, nr. 4/95, 2 februari 1995, B.5.3.

die mate verweven met de overige bepalingen van het ontwerp dat ze niet als een zelfstandige regeling kunnen worden uitgevaardigd.

4.5. Het enige gevolg dat naast het al dan niet bijdragen tot het halen van de streefcijfers wordt verbonden aan de niet-naleving van de duurzaamheidscriteria, is dat er geen financiële steun kan worden toegekend voor het verbruik van biobrandstoffen¹³. Overigens bevat het ontwerp zelf geen bepalingen met betrekking tot die financiële steun. De gemachtigde verklaarde in dit verband dat de bestaande financiële steun voor biobrandstoffen wordt geregeld in de artikelen 419 en volgende van de programmawet van 27 december 2004 en in de wet van 10 juni 2006 betreffende de biobrandstoffen. Deze bepalingen voorzien in verminderde tarieven van de accijnzen op energieproducten voor bepaalde biobrandstoffen voor erkende brandstofoperatoren. Deze regeling reikt vooralsnog slechts tot 30 september 2013.

Hoe dan ook kan een regeling die het toekennen van financiële steun afhankelijk maakt van het naleven van bepaalde criteria, niet worden beschouwd als een productnorm.

4.6. Aangezien de ontworpen regeling niet geconcipeerd is als een "milieukeur" of ecolabel voor bepaalde vormen van biobrandstoffen, dient niet te worden nagegaan of de federale overheid bevoegd is om een aldus geconcipeerde regeling uit te vaardigen, nog afgezien van de vraag of de betrokken richtlijnbeepalingen aldus op een correcte wijze zouden kunnen worden omgezet.

De federale overheid kan haar bevoegdheid voor de ontworpen regeling ook niet baseren op haar belastingbevoegdheid bedoeld in artikel 170, § 1, van de Grondwet. Nog afgezien van het gegeven dat het ontwerp zelf geen enkele fiscale maatregel bevat (zie opmerking 4.5), kan een fiscale maatregel, zoals een verminderd tarief van de accijnzen op energieproducten, hooguit de ontworpen regeling faciliteren, maar deze belastingbevoegdheid schiet te kort om de ontworpen regeling bevoegdheidsrechtelijk te schragen, aangezien deze regeling bij uitstek aansluit op de principiële bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu.

4.7. Zoals het ontwerp thans is gesteld, kan het niet tot de bevoegdheden van de federale overheid worden gerekend en kan de omzetting van de aangehaalde richtlijnbeepalingen door de federale overheid in deze vorm geen doorgang vinden. Indien de ontworpen regeling wordt omgewerkt tot dwingende maatregelen met betrekking tot het op de markt brengen van biobrandstoffen die dienen te voldoen aan de in de richtlijnbeepalingen weergegeven

¹³ Zie artikel 1, § 2, 3°, van het ontwerp.

duurzaamheidscriteria, kan de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake productnormen de aangehaalde richtlijnbepalingen omzetten. Een dergelijk herwerkt ontwerp dient opnieuw voor advies aan de Raad van State te worden voorgelegd.

4.8. Indien een dergelijke bevoegdheidsconforme omwerking van de ontworpen federale regeling niet mogelijk of wenselijk is, moeten de materiële bevoegdheden van de gewesten inzake leefmilieu en hernieuwbare energiebronnen in aanmerking worden genomen voor de omzetting van de betrokken richtlijnbepalingen. Een werkzame en effectieve omzetting zal echter niet door de gewesten alleen kunnen gebeuren. Er mag niet uit het oog worden verloren dat de richtlijnen 2009/28/EG en 2009/30/EG integraal omgezet dienen te worden binnen de opeenvolgende termijnen die daarin bepaald worden. Overeenkomstig hetgeen uitdrukkelijk bepaald wordt in artikel 1 ervan, strekt het ontworpen koninklijk besluit immers alleen tot een zeer gedeeltelijke omzetting van die richtlijnen. Om te waarborgen dat ze volledig en op samenhangende wijze omgezet worden, is coördinatie of overleg noodzakelijk tussen de onderscheiden bevoegde autoriteiten, namelijk tussen de gewesten en de federale overheid.

Die noodzaak blijkt ten volle wat richtlijn 2009/28/EG betreft, als gekeken wordt naar de algemene streefcijfers die daarin worden bepaald voor België in zijn geheel (zie artikel 3 van die richtlijn¹⁴) of naar de verplichting die daarin aan elke lidstaat wordt opgelegd om een verslag op te stellen over de voortgang die geboekt is bij het bevorderen en het gebruik van

¹⁴ Krachtens artikel 3, lid 1, van die richtlijn dient elke lidstaat ervoor te zorgen dat zijn aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in 2020 minstens gelijk is aan zijn nationaal algemeen streefcijfer voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen voor het jaar 2020, zoals bepaald in de derde kolom van de tabel in bijlage I, deel A, bij de richtlijn. In die tabel wordt voor België een algemeen streefcijfer van 13 % bepaald voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in 2020. Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van die richtlijn, moeten de lidstaten maatregelen nemen die effectief bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat hun aandeel energie uit hernieuwbare bronnen gelijk is aan of groter is dan het aandeel dat vermeld is in de indicatieve keten die is aangegeven in bijlage I, deel B, bij de richtlijn, welke indicatieve keten eigen is aan elke lidstaat. Artikel 3, lid 4, van die richtlijn bepaalt dat elke lidstaat erop moet toezien dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van vervoer in 2020 minstens 10 % bedraagt van het eindverbruik van energie bestemd voor het vervoer in die lidstaat.

energie uit hernieuwbare bronnen (zie artikel 22¹⁵). Overigens werd het nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen (zie artikel 4¹⁶), dat reeds werd meegedeeld aan de Europese Commissie¹⁷, gezamenlijk door de federale overheid en door de gewesten opgesteld.

De noodzaak om voor enige coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten te zorgen is eveneens duidelijk wat richtlijn 2009/30/EG betreft. Bij die richtlijn worden wijzigingen aangebracht in onder meer richtlijn 98/70/EG, welke twee doelstellingen nastreeft die vermeld zijn in het nieuwe artikel 1 van die richtlijn¹⁸, waarvan de ene doelstelling ressorteert onder de bevoegdheid van de federale overheid en de andere onder de bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu. Tot de bepalingen van deze richtlijn waarvan de omzetting een coördinatie tussen de betrokken autoriteiten vereist, behoren juist de artikelen 7*bis* en 7*ter* van richtlijn 98/70/EG, welke bepalingen ingevoegd zijn bij artikel 1 van richtlijn 2009/30/EG, waarvan de omzetting precies beoogd wordt bij het ontworpen koninklijk

¹⁵ Volgens artikel 22 moet dat verslag door de lidstaten uiterlijk op 31 december 2011 overgezonden worden, en daarna om de twee jaar. Zoals de Raad van State reeds in soortgelijke gevallen heeft opgemerkt, zal zo een verslag alleen kunnen worden vastgesteld met de instemming van de onderscheiden bevoegdheidsniveaus die daarbij in België betrokken zijn (zie inzonderheid in deze zin advies 37.770/3 van 23 november 2004 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 4 maart 2005 betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen voor motorvoertuigen en voor niet voor de weg bestemde mobiele machines; advies 37.039/4 van 17 mei 2004 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 10 november 2004 "tot invoering van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, tot oprichting van een « Fonds wallon Kyoto » (Waals Kyotofonds) en betreffende de flexibiliteitsmechanismen van het protocol van Kyoto", *Parl. St.*, W. Parl. B.Z. 2004, nr. 7/1, p. 27. Zie eveneens, *mutatis mutandis*, advies 42.574/VR/3 van 24 april 2007 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 3 augustus 2007 betreffende de preventie en het herstel van milieuschade bij het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen of van producten die er bevatten).

¹⁶ In dat nationale plan moeten de nationale algemene streefcijfers van de lidstaten voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen, verbruikt in vervoer, elektriciteit, verwarming en koeling in 2020, worden vermeld, rekening houdend met het effect van andere beleidsmaatregelen inzake energie-efficiëntie bij het eindverbruik van energie. In dat plan moeten voorts passende maatregelen worden opgenomen om deze nationale algemene streefcijfers te halen, inclusief samenwerking tussen lokale, regionale en nationale autoriteiten, beoogde statistische overdrachten of gezamenlijke projecten, nationale beleidsmaatregelen om de bestaande bronnen van biomassa te ontwikkelen en nieuwe bronnen van biomassa gebruiksklaar te maken voor verschillende toepassingen, en moet worden vermeld welke maatregelen moeten worden genomen om aan de eisen van de artikelen 13 tot 19 van de richtlijn te voldoen, waartoe bijgevolg de maatregelen behoren die genomen moeten worden om te voldoen aan de eisen van de artikelen 17, 18 en 19, waarvan het ontworpen koninklijk besluit de omzetting beoogt.

¹⁷ http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm

¹⁸ Dat artikel 1 luidt als volgt: "Deze richtlijn geeft, voor wat betreft wegvoertuigen en niet voor de weg bestemde mobiele machines (met inbegrip van binnenschepen wanneer deze niet op zee varen), landbouwtrekkers en bosbouwmachines, en pleziervaartuigen wanneer deze niet op zee varen:

- a) technische specificaties van brandstoffen voor voertuigen met motoren met elektrische ontsteking en voertuigen met compressieontstekingsmotoren, ter bescherming van de gezondheid en het milieu, met inachtneming van de technische vereisten van deze motoren; en
- b) een streefcijfer voor de vermindering van broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus."

besluit. Die artikelen *7bis* en *7ter* zijn onderling nauw verbonden, aangezien in artikel *7ter*, waarbij de artikelen 1, § 2, 3 en 5 van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit aansluiten, bepaald wordt dat energie uit biobrandstoffen alleen in aanmerking wordt genomen voor het halen van het algemeen streefcijfer bedoeld in artikel *7bis* indien deze voldoen aan de duurzaamheidscriteria vermeld in de leden 2 tot 6 van dit artikel. Bijgevolg impliceert elke actie van de federale overheid tot het vaststellen van productnormen in verband met de duurzaamheidscriteria opgesomd in het voormelde artikel *7bis*, met inbegrip van de actie waarop het voorliggend ontwerp van koninklijk besluit betrekking heeft, dat tussen de gewesten en de federale overheid coördinatie moet plaatsvinden.

Gelet op het voorgaande en onder voorbehoud van hetgeen *sub* 4.7 is uiteengezet, dienen de federale overheid en de gewesten onderling afspraken te maken omtrent een effectieve en werkzame omzetting van de betrokken richtlijnen. Die afspraken moeten op hun minst een onderlinge afstemming van de respectieve omzettingsteksten inhouden en kunnen desgevallend de vorm aannemen van een samenwerkingsakkoord ¹⁹.

¹⁹ Zie in dat verband het advies 47.860/VR/4 van 15 en 23 maart 2010 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 6 oktober 2010 "tot wijziging van het decreet van 10 november 2004 tot invoering van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, tot oprichting van een Waals Kyotofonds en betreffende de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto" (*Parl. St.*, W. Parl, 2009-2010, nr. 215/1, pp. 20-25); zie eveneens, in verband met dezelfde richtlijn als die waarnaar in advies 47.860/VR/4 verwezen wordt, Grondwettelijk Hof, nr. 33/2011 van 2 maart 2011.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter, voorzitter,
	J. SMETS,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	L. DETROUX,	staatsraden,
de Dames	J. VELAERS,	assessoren van de
	A. WEYEMBERGH,	afdeling Wetgeving,
	C. GIGOT,	
	A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de Dames K. BAMS en A. VAGMAN, auditeurs.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LIÉNARDY

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.255/VR/3
DU 22 MARS 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, saisi par le Ministre du Climat, le 9 février 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au quarante-cinq jours ^(*), et ensuite encore prorogé jusqu'au 1^{er} avril 2011, sur un projet d'arrêté royal « concernant les critères environnementaux relatifs aux biocarburants », après avoir examiné l'affaire en ses séances des 1^{er} mars 2011 (troisième chambre) et 22 mars 2011 (chambres réunies), a donné l'avis suivant:

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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.

*

* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis a pour objet de transposer partiellement les articles 17, 18 et 19 de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE. Le projet vise en outre à transposer l'article 1^{er}, 5) et 6) de la directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE.

Les biocarburants (à savoir les combustibles liquides ou gazeux utilisés pour le transport et produits à partir de la biomasse) doivent répondre à un certain nombre de critères de durabilité pour être admissibles aux fins d'atteindre les objectifs et de se conformer aux obligations en matière de consommation d'énergies renouvelables et en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ces critères de durabilité doivent également être respectés pour bénéficier de l'aide financière accordée pour la consommation de ces biocarburants (article 1^{er},

§ 2, du projet). Les critères de durabilité varient en fonction de l'origine des matières premières et concernent entre autres la réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation de ces biocarburants, la présence d'une grande biodiversité, d'un important stock de carbone et de tourbières dans les pays dont sont issues les matières premières, ainsi que certaines exigences concernant la gestion des matières premières agricoles (articles 3 et 4). Le projet règle la manière de démontrer le respect des critères de durabilité, notamment par le recours éventuel à un système de certification reconnu (articles 5, 6 et 8). Les systèmes de certification reconnus sont soumis à l'évaluation d'un organisme indépendant de contrôle (articles 16 et 17). Le projet contient des dispositions concernant l'agrément des organismes indépendants de contrôle (articles 18 et 19). Le contrôle du respect des critères de durabilité est commenté dans un dossier technique (article 7). Le projet règle la manière dont ce dossier est évalué avec l'assistance d'un ou de plusieurs experts (article 9) ainsi que les conséquences s'il est constaté que les critères de durabilité n'ont pas été respectés (articles 10 à 12). Une déclaration de produit est établie pour chaque lot de biocarburants, visés à l'article 1^{er}, § 2, mis sur le marché (articles 13 à 15).

COMPÉTENCE

4.1. Les dispositions des directives que le projet vise à transposer ont pour objet de favoriser l'utilisation d'énergie produite à partir de sources renouvelables, entre autres en définissant des règles claires et transparentes pour le calcul de la part de ce type d'énergie et pour préciser ces sources, afin d'atteindre, en 2020, des objectifs nationaux dans chaque État membre qui correspondent à une part de 20 % de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et à une part de 10 % de ce type d'énergie destinée au transport. La fixation de ces objectifs permet d'offrir une certaine sécurité aux investisseurs dans le domaine des énergies renouvelables et encourage le développement de technologies en la matière²⁰. Les dispositions communautaires envisagent également des règles précises pour le calcul des émissions de gaz à effet de serre des biocarburants²¹.

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

²⁰ Voir les considérants 11 à 14 de la directive 2009/28/CE.

²¹ *Ibid.*, considérant 80. Voir également les considérants 8 à 10 de la directive 2009/30/CE.

La protection de l'environnement est, en principe, de la compétence des régions (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). L'alinéa 2, 1^o, de l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale de 8 août 1980 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 dernière disposition de loi spéciale²².

Selon les travaux préparatoires de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, 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 »²³.

Les commentaires relatifs à la disposition de loi spéciale visée²⁴ et les travaux préparatoires ultérieurs la concernant - notamment lors de l'examen par la Commission compétente de la Chambre²⁵ - 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 belge²⁶ et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens

²² C'est ce qui ressort en outre du fait que l'arrêté en projet recherche son fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 3^o et 13^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. Le préambule du projet se réfère certes de manière générale à la loi du 10 juin 2006 concernant les biocarburants et à la loi du 22 juillet 2009 relative à l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants fossiles mis à la consommation, mais ces deux lois ne peuvent procurer un fondement juridique de l'arrêté en projet. En effet, la loi du 10 juin 2006 n'habilite pas le Roi à prendre des mesures correspondant à la teneur du régime en projet. Par contre, la loi du 22 juillet 2009 contient une habilitation qui pourrait être prise en considération, à savoir son article 2, 8^o, qui confère au Roi le pouvoir de fixer les moyens de preuve, le calendrier et la méthode de calcul des critères de durabilité des biocarburants. Toutefois, cette disposition s'avère déjà avoir été entièrement exécutée par l'arrêté royal du 10 août 2009 relatif aux obligations en matière d'information et d'administration, au contrôle des obligations et aux amendes administratives de la loi du 22 juillet 2009 relative à l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants fossiles mis à la consommation et autres dispositions, alors que cet arrêté n'est pas visé par le régime en projet.

²³ *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 17.

²⁴ *Ibid.*, p. 20.

²⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 et 44.

²⁶ *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 37.

entre les régions²⁷ justifie précisément que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale. Dès lors qu'une norme de produits fixe les conditions auxquelles un produit doit satisfaire avant de pouvoir être mis sur le marché, les mesures qui sont prises après que le produit a été mis sur le marché ne sont pas des normes de produits²⁸.

4.3. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Productnormen zijn dwingende eisen waaraan producten dienen te voldoen bij hun op de markt brengen; biobrandstoffen zijn producten in de zin van de wet productnormen (artikel 2, 21°).

De ontworpen § 2 [van artikel 1 van het ontwerp] stelt dat biobrandstoffen moeten beantwoorden aan de duurzaamheidscriteria van artikel 3 en gecertificeerd moeten zijn overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 om in aanmerking te komen om op de markt te worden gebracht.

In het ontworpen KB worden dus wel degelijk productnormen gesteld (voor het op de markt brengen van biobrandstoffen) ».

Le régime en projet ambitionne de permettre qu'un certain nombre d'objectifs environnementaux puissent être atteints conformément aux dispositions des directives citées. Les critères de durabilité visés à l'article 3 du projet ne sont pas des normes auxquelles les biocarburants sont soumis lors de leur mise sur le marché, mais des critères selon lesquels ces carburants peuvent être pris en considération ou non pour atteindre l'objectif national. Cet objectif implique qu'en ce qui concerne la Belgique, la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables doit correspondre, en 2020, à 10 % au moins de la consommation finale d'énergie destinée pour le transport. Le non-respect des critères de durabilité n'implique pas qu'un lot déterminé de biocarburants ne peut être commercialisé, mais uniquement que le lot concerné ne pourra pas contribuer à la réalisation des objectifs précités.

Contrairement à ce que soutient le délégué, il ne peut se déduire du texte de l'article 1^{er}, § 2, du projet, ni d'aucune autre de ses dispositions, que le non-respect des critères de durabilité aurait pour effet que le produit ne pourrait pas être mis sur le marché. Telle n'est pas non plus la portée des dispositions des directives citées.

4.4. De ce point de vue, le régime en projet est manifestement différent de celui de la loi du 22 juillet 2009 relative à l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants

²⁷ *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, p. 67.

²⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 44.

fossiles mis à la consommation. Cette loi impose aux sociétés pétrolières enregistrées mettant à la consommation des produits d'essence et/ou des produits diesel de mettre également chaque année à la consommation une quantité de biocarburants durables en les mélangeant avec l'essence ou le diesel.

Dans son avis 46.677/3 du 15 mai 2009 sur un avant-projet qui est devenu cette loi, le Conseil d'État a observé que, dès lors qu'il impose de mettre des biocarburants sur le marché, même si c'est par la voie d'incorporation dans l'essence ou le diesel, le régime en projet permet la mise sur le marché de certains produits. Il fixe en outre des conditions minimales auxquelles ces biocarburants doivent satisfaire. Le Conseil d'État en a tiré la conclusion que le régime en projet comportait des normes de produit et relevait de la compétence de l'autorité fédérale ²⁹.

Dans son arrêt 149/2010 du 22 décembre 2010 relatif à la loi du 22 juillet 2009, la Cour constitutionnelle a jugé que l'obligation imposée aux compagnies pétrolières enregistrées qui mettent à la consommation des produits d'essence et/ou des produits diesel de mettre sur le marché, annuellement, une quantité déterminée de biocarburants durables, doit être considérée comme une norme de produits, même si la loi ne prévoit pas que chaque unité du produit mis sur le marché doit satisfaire à cette condition. Selon la Cour, le fait qu'il s'agit d'une obligation à laquelle il doit être satisfait lors de la mise sur le marché de produits d'essence ou de produits diesel, sous peine d'encourir une amende administrative, est suffisant pour considérer le régime légal comme une norme de produits qui relève de la compétence de l'autorité fédérale ³⁰.

On ne peut toutefois pas appliquer ce raisonnement au régime en projet, qui ne détermine pas d'une manière contraignante quels sont les effets de la mise sur le marché d'un produit (ou d'un lot de produits) qui ne satisfait pas aux conditions qu'il impose (en l'occurrence, les critères de durabilité), alors que pour des normes de produits, un caractère contraignant est essentiel ³¹. Seuls les articles 13 à 15, relatifs à l'établissement de la déclaration de produit pour chaque lot de biocarburants mis sur le marché et aux informations à fournir à l'autorité, y font exception. En soi, ces dispositions peuvent être considérées comme une norme de produits, parce qu'elles imposent des obligations auxquelles il y a lieu de satisfaire pour que le lot concerné puisse être mis sur le marché. Elles sont toutefois à ce point liées aux autres dispositions du projet qu'elles ne peuvent pas être édictées isolément.

²⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52-2037/1, pp. 17-26.

³⁰ Cour constitutionnelle, n° 149/2010, 22 décembre 2010, B.5.2.

³¹ Voir Cour constitutionnelle, n° 4/95, 2 février 1995, B.5.3.

4.5. Le non-respect des critères de durabilité a pour seul effet, outre, le cas échéant, l'absence de prise en considération pour la réalisation des objectifs, la perte du bénéfice de l'aide financière pour la consommation de biocarburants³². Au demeurant, le projet ne comporte pas lui-même de dispositions relatives à cette aide financière. Le délégué a déclaré à ce sujet que l'aide financière pour les biocarburants était actuellement régie par les articles 419 et s. de la loi-programme du 27 décembre 2004 et par la loi du 10 juin 2006 concernant les biocarburants. Ces dispositions prévoient une réduction des taux d'accise sur les produits énergétiques pour certains biocarburants provenant d'opérateurs des carburants agréés. Pour l'heure, cette mesure ne s'applique que jusqu'au 30 septembre 2013.

En toute hypothèse, un règlement qui subordonne l'octroi d'une aide financière au respect de certains critères ne peut pas être considéré comme une norme de produits.

4.6. L'arrêté en projet n'étant pas conçu comme un « label écologique » ou un éco-label pour certaines formes de biocarburant, il n'y a pas lieu d'examiner si l'autorité fédérale est compétente pour élaborer un régime de cette nature, indépendamment de la question de savoir si les dispositions des directives concernées pourraient ainsi être correctement transposées.

L'autorité fédérale ne peut pas non plus trouver sa compétence pour élaborer le régime en projet dans le pouvoir fiscal que lui accorde l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution. Outre que le projet ne comporte lui-même aucune mesure fiscale (voir l'observation 4.5), une pareille mesure, tel un taux d'accise réduit pour les produits énergétiques, peut tout au plus faciliter le régime en projet, sans toutefois pouvoir lui procurer un fondement juridique, dès lors qu'il relève de la compétence de principe des régions en matière de protection de l'environnement.

4.7. Tel que le projet est actuellement rédigé, il ne peut pas relever des compétences de l'autorité fédérale et la transposition des dispositions des directives citées par l'autorité fédérale ne peut pas, sous cette forme, être concrétisée. Sa compétence en matière de normes de produits ne permet à l'autorité fédérale de les transposer que si les dispositions en projet sont remaniées en manière telle qu'elles comportent des mesures contraignantes relatives à la mise sur le marché de biocarburants devant satisfaire aux critères de durabilité figurant dans les dispositions des directives. Un tel projet remanié doit à nouveau être soumis pour avis au Conseil d'État.

³² Voir l'article 1^{er}, § 2, 3^o, du projet.

4.8. Dans le cas où il n'est pas possible ou pas souhaitable de procéder à un tel remaniement du projet fédéral pour le rendre conforme à la répartition des compétences, il faut, pour transposer les dispositions des directives concernées, prendre en compte les compétences matérielles des régions en matière d'environnement et de sources d'énergie renouvelables. Une transposition praticable et effective ne pourra cependant pas être opérée par les seules régions. Il convient de ne pas perdre de vue que les directives 2009/28/CE et 2009/30/CE devront être transposées dans leur entièreté en respectant les échéances successives qu'elles fixent. Conformément à ce que prévoit expressément son article 1^{er}, l'arrêté royal en projet ne vise en effet qu'à les mettre en œuvre de manière tout à fait partielle. Afin de garantir leur transposition complète et cohérente, une coordination ou concertation des différentes autorités compétentes, c'est-à-dire des régions et de l'autorité fédérale, est nécessaire.

Cette nécessité apparaît en pleine lumière en ce qui concerne la directive 2009/28/CE si l'on se réfère aux objectifs globaux qu'elle fixe pour l'ensemble de la Belgique (voir l'article 3 de cette directive ³³) ou à l'obligation qui incombe à chaque État membre de rédiger un rapport sur les progrès réalisés dans la promotion et l'utilisation de l'énergie provenant de sources renouvelables (voir l'article 22 ³⁴). Au demeurant, le plan d'action national

³³ Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, chaque État membre veille à ce que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans sa consommation finale d'énergie en 2020 corresponde au minimum à son objectif national global en ce qui concerne la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables pour l'année 2020, comme prévu à la troisième colonne du tableau figurant dans la partie A de l'annexe I, de la directive. Ce tableau fixe un objectif global pour la Belgique qui est de 13 % pour la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute en 2020. Conformément à l'article 3, paragraphe 2, de cette directive, les États membres doivent mettre en place des mesures conçues de manière efficace pour garantir que leur part d'énergie produite à partir de sources renouvelables soit au moins égale à celle prévue dans la trajectoire indicative établie dans l'annexe I, partie B, de la directive, laquelle trajectoire indicative est propre à chaque État membre. Quant à l'article 3, paragraphe 4, de cette directive, il impose à chaque État membre de veiller à ce que la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans toutes les formes de transport en 2020 soit au moins égale à 10 % de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports dans cet État membre.

³⁴ Conformément à l'article 22, le rapport doit être transmis par les États membres pour le 31 décembre 2011 au plus tard, puis tous les deux ans. Comme le Conseil d'État l'a déjà précisé dans des cas similaires, un tel rapport ne pourra être établi que de l'accord des différents niveaux de pouvoirs concernés en Belgique (voir notamment, en ce sens, l'avis 37.770/3 du 23 novembre 2004 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 mars 2005 relatif aux dénonciations et aux caractéristiques des biocarburants et d'autres carburants renouvelables pour les véhicules à moteur et pour les engins mobiles non routiers; l'avis 37.039/4 du 17 mai 2004 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto (*Doc. parl.*, Parl. wallon, S.E. 2004, n° 7/1, p. 27). Voir aussi, *mutatis mutandis*, l'avis 42.574/VR/3 du 24 avril 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 août 2007 concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux lors de la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ou de produits en contenant).

en matière d'énergies renouvelables (voir l'article 4³⁵), déjà communiqué à la Commission européenne³⁶, a été rédigé conjointement par l'autorité fédérale et les régions.

La nécessité d'assurer une certaine coordination entre les autorités compétentes est claire aussi en ce qui concerne la directive 2009/30/CE. Celle-ci modifie notamment la directive 98/70/CE, laquelle poursuit deux objectifs consacrés par son nouvel article 1^{er}³⁷, objectifs relevant l'un de la compétence de l'autorité fédérale et l'autre de la compétence des régions en matière de protection de l'environnement. Parmi les dispositions de cette directive dont la transposition nécessite une coordination entre les autorités concernées, figurent justement les articles 7*bis* et 7*ter* de la directive 98/70/CE, qui ont été insérés par l'article 1^{er} de la directive 2009/30/CE, que vise précisément à transposer l'arrêté royal en projet. Ces articles 7*bis* et 7*ter* sont étroitement liés puisque l'article 7*ter*, auquel font écho les articles 1^{er}, § 2, 3 et 5 du projet d'arrêté royal à l'examen, dispose que l'énergie produite à partir de biocarburants est prise en considération aux fins de la réalisation de l'objectif global fixé par l'article 7*bis* uniquement si ceux-ci répondent aux critères de durabilité prévus aux paragraphes 2 à 6 de cet article. Dès lors, toute intervention de l'autorité fédérale, y compris celle prévue par le présent arrêté royal en projet, visant à établir des normes de produits en relation avec les critères de durabilité énumérés à l'article 7*bis* précité, implique une coordination entre les régions et l'autorité fédérale.

Eu égard à ce qui précède et sous réserve de ce qui est exposé au point 4.7, l'autorité fédérale et les régions devront s'entendre au sujet d'une transposition effective et praticable des directives concernées. Ces accords doivent à tout le moins avoir pour objet

³⁵ Ce plan national doit fixer des objectifs nationaux globaux aux États membres concernant la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et consommée dans les transports et dans la production d'électricité, de chauffage et de refroidissement en 2020, en tenant compte des effets d'autres mesures liées à l'efficacité énergétique sur la consommation finale d'énergie. Ce plan doit en outre décrire les mesures qui doivent être prises pour atteindre ces objectifs nationaux globaux, notamment la coopération entre les autorités locales, régionales et nationales, les transferts statistiques ou les projets communs prévus, l'élaboration de politiques nationales visant à développer les ressources de biomasse existantes et à exploiter de nouvelles ressources de biomasse pour des utilisations différentes, ainsi que les mesures requises pour satisfaire aux dispositions des articles 13 à 19 de la directive, parmi lesquelles figurent dès lors les mesures requises pour satisfaire aux dispositions des articles 17, 18 et 19 que vise à transposer le projet d'arrêté royal en projet.

³⁶ http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm

³⁷ Aux termes de cet article 1^{er} « La présente directive fixe, pour les véhicules routiers et les engins mobiles non routiers (y compris les bateaux de navigation intérieure lorsqu'ils ne sont pas en mer), les tracteurs agricoles et forestiers et les bateaux de plaisance lorsqu'ils ne sont pas en mer:

- a) aux fins de la protection de la santé et de l'environnement, les spécifications techniques applicables aux carburants destinés à être utilisés par les véhicules équipés de moteur à allumage commandé, et de moteur à allumage par compression, compte tenu des spécifications techniques desdits moteurs; et
- b) un objectif pour la réduction des gaz à effet de serre émis sur l'ensemble du cycle de vie ».

d'harmoniser les textes de transposition respectifs et peuvent, le cas échéant, prendre la forme d'un accord de coopération³⁸.

³⁸ Voir à cet égard l'avis 47.860/VR/4 des 15 et 23 mars 2010 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallon du 6 octobre 2010 modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto (*Doc. parl.*, Parl. wallon, 2009-2010, n° 215/1, pp. 20-25); voir aussi, à propos de la même directive que celle visée par l'avis 47.860/VR/4, Cour Constitutionnelle, n° 33/2011 du 2 mars 2011.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre, président,
	J. SMETS,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	L. DETROUX	conseillers d'État,
Mesdames	J. VELAERS,	assesseurs de la
	A. WEYEMBERGH,	section de législation,
	C. GIGOT,	
	A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par Mesdames K. BAMS et A. VAGMAN, auditeurs.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LIÉNARDY