



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.462/1
van 4 december 2012

over

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van artikel 419 van
de programmawet van
27 december 2004 en van
artikel 4 van de wet van
10 juni 2006 betreffende de
biobrandstoffen'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.462/1
du 4 décembre 2012

sur

un avant-projet de loi 'portant
modification de l'article 419 de
la loi-programme du
27 décembre 2004 et de
l'article 4 de la loi du 10 juin
2006 concernant les
biocarburants'

Op 30 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën en Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van artikel 419 van de programmawet van 27 december 2004 en van artikel 4 van de wet van 10 juni 2006 betreffende de biobrandstoffen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 december 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 december 2012.

*

Le 30 novembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances et du Développement durable à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi portant ‘modification de l'article 419 de la loi-programme du 27 décembre 2004 et de l'article 4 de la loi du 10 juin 2006 concernant les biocarburants’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 décembre 2012. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 décembre 2012.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est demandée consécutivement au fait que conformément aux dispositions de l’article 16 (5) de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l’électricité, la décision administrative autorisant la prolongation des agréments actuellement accordés aux producteurs belges de biocarburants, doit impérativement avoir lieu avant le 31 décembre 2012; or, une telle décision ne peut être prise que pour autant que la base légale l’autorisant soit entrée en vigueur. Il est donc impérative que la loi sera [voté] avant le 31 décembre 2012.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Bij artikel 419 van de programmawet van 27 december 2004 werd voor de zgn. biobrandstoffen (zijnde bio-ethanol voor aanlenging van benzine en FAME voor aanlenging van diesel) een gunstig regime ingesteld wat betreft de accijnzen. De wet van 10 juni 2006 ‘betreffende de biobrandstoffen’ bepaalde hiervoor echter als voorwaarde dat de biobrandstof exclusief moest voortkomen van erkende productie-eenheden (artikel 3). Bovendien mocht de erkenningsduur niet langer zijn dan zes jaar (artikel 4, § 3) en werden maximale volumes vastgesteld (artikel 4, § 5). Wat dit laatste betreft kan aangenomen worden dat dit bedoeld was als een beperking van de steunmaatregel ten aanzien van biobrandstoffen.

Er is evenwel gebleken dat deze maximale volumes nog niet bereikt zijn, zoals kan worden opgemaakt uit de memorie van toelichting. Met het oog op de rechtszekerheid in hoofde van de toentertijd erkende producenten van biobrandstoffen wordt met de ontworpen regeling dan ook de verlenging beoogd van het fiscale gunstregime tot aan de volledige uitputting van de toentertijd aan de erkende producenten toegekende volumes, ten laatste tot 30 september 2019. Voorts worden ook de bedragen van de accijns gewijzigd en wordt het minimumpercentage biobrandstof in de fossiele brandstoffen verhoogd.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De ontworpen maatregelen werden blijkens het dossier bij de adviesaanvraag aangemeld bij de Europese Commissie als voorgenomen steunmaatregel overeenkomstig artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Uit vergelijkbare beslissingen met betrekking tot biobrandstoffen is gebleken dat de Commissie de voorgenomen maatregel aan drie criteria toetst. In de eerste plaats moet worden nagegaan of de maatregel kan worden gelijkgesteld met staatssteun in de zin van de aangehaalde verdragsbepaling. In de tweede plaats moet de maatregel worden getoetst aan de richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (2008/C82/01), meer bepaald aan punt 3.1.6, dat betrekking heeft op steun voor hernieuwbare energiebronnen. Ten slotte moet ook rekening worden gehouden met artikel 16 van richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 ‘tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit’, waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid van een fiscaal gunstregime voor biobrandstoffen. Een vrijstelling of verlaging mag evenwel niet langer dan zes opeenvolgende jaren worden toegepast.² In het kader van een meerjarenprogramma waarvoor een overheidsinstantie vóór 31 december 2012 toestemming heeft verleend, kunnen de lidstaten de in lid 1 bedoelde vrijstelling of verlaging na 31 december 2012 blijven toepassen tot dit meerjarenprogramma afloopt.³

De Raad van State verwijst in dit verband naar het standpunt dat de Europese Commissie dienaangaande zal innemen.

5. Volgens de ontworpen regeling zou de verlenging van het fiscaal gunstregime enkel gelden voor de producenten van biobrandstoffen die toentertijd erkend werden. De vraag rijst evenwel of nieuwe producenten van biobrandstoffen die sinds 2006 op de markt actief zijn, niet voor erkenning in aanmerking komen. Het gegeven dat de ontworpen regeling enkel geldt voor de reeds erkende producenten, kan strijdig zijn met het beginsel van vrije mededinging tussen de betrokken producenten.

Indien er geen afdoende verantwoording kan worden verstrekt voor de beperking van de ontworpen regeling tot de reeds erkende producenten, dient te worden voorzien in de mogelijkheid voor nieuwe producenten van biobrandstoffen om eveneens te worden erkend voor de periode van 1 oktober 2013 tot de volledige uitputting van de maximale volumes.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. Met betrekking tot artikel 2, 6°, van het ontwerp verklaart de gemachtigde het volgende:

“De tarieven waarvan sprake in artikel 3 (moet artikel 2 zijn) van het ontwerp van wet waren de tarieven van toepassing op het moment van het opstellen van dit ontwerp.

² Artikel 16, lid 5, eerste alinea, van richtlijn 2003/96/EG.

³ Artikel 16, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2003/96/EG.

Aangezien (...) er geen verhogingen of verlagingen van accijnzen sinds dat opstellen zijn geweest, zijn de bepalingen van artikel 2, 6° overbodig.”

De ontworpen bepaling kan bijgevolg worden weggelaten.

Artikel 4

7. In artikel 4 van het ontwerp wordt voor de inwerkingtreding van de ontworpen regeling op verscheidene plaatsen gerefereerd aan de goedkeuring door de Europese Commissie van de voorgenomen steunmaatregel. Aangezien de datum van deze goedkeuring niet zonder meer kenbaar is voor elke rechtsonderhorige, kan beter worden verwezen naar de datum van bekendmaking van een bericht in het Belgisch Staatsblad waarin wordt gemeld dat de Commissie de voorgenomen steunmaatregel heeft goedgekeurd. In dat bericht kan dan in herinnering worden gebracht op welke datum de ontworpen regeling overeenkomstig artikel 4 in werking zal treden.

Artikel 4, § 3, van het ontwerp moet bovendien worden aangevuld met een bepaling waarin wordt geregeld op welke datum artikel 3 van het ontwerp in werking treedt indien de Commissie de voorgenomen steunmaatregel niet vóór 1 september 2013 zou hebben goedgekeurd.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence est demandée consécutivement au fait que conformément aux dispositions de l'article 16 (5) de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, la décision administrative autorisant la prolongation des agréments actuellement accordés aux producteurs belges de biocarburants, doit impérativement avoir lieu avant le 31 décembre 2012; or, une telle décision ne peut être prise que pour autant que la base légale l'autorisant soit entrée en vigueur. Il est donc impérative que la loi sera [voté] avant le 31 décembre 2012 ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

3. L'article 419 de la loi-programme du 27 décembre 2004 a instauré un régime favorable en matière d'accises pour les biocarburants (à savoir le bioéthanol pour la dilution de l'essence et l'EMAG pour la dilution du diesel). Toutefois, la loi du 10 juin 2006 'concernant les biocarburants' prévoyait à cet égard comme condition que le biocarburant devait provenir exclusivement d'unités de production agréées (article 3). En outre, la durée d'agrément ne pouvait pas excéder six ans (article 4, § 3) et des volumes maximaux ont été fixés (article 4, § 5). En ce qui concerne ce dernier point, on peut admettre que l'intention était de limiter la mesure d'aide à l'égard des biocarburants.

Il s'est toutefois avéré que ces volumes maximaux n'ont pas encore été atteints, ainsi qu'il peut se déduire de l'exposé des motifs. Dans un souci de sécurité juridique à l'égard des producteurs de biocarburants agréés à l'époque, les dispositions en projet visent donc à prolonger le régime fiscal de faveur jusqu'à l'épuisement complet des volumes accordés à l'époque aux producteurs agréés, au plus tard jusqu'au 30 septembre 2019. Par ailleurs, les montants des accises sont également modifiés et le pourcentage minimal de biocarburants dans les carburants fossiles est augmenté.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Selon le dossier relatif à la demande d'avis, les mesures en projet ont été notifiées à la Commission européenne en tant que mesure d'aide envisagée conformément à l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est ressorti de décisions similaires relatives aux biocarburants que la Commission examine la mesure envisagée à la lumière de trois critères. En premier lieu, il faut vérifier si la mesure peut être assimilée à une aide d'État au sens de la disposition citée du traité. En deuxième lieu, la mesure doit être contrôlée au regard des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (2008/C82/01), plus particulièrement du point 3.1.6, qui concerne les aides en faveur des énergies renouvelables. Enfin, il faut également tenir compte de l'article 16 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 'restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité', qui prévoit la possibilité d'instaurer un régime fiscal de faveur pour les biocarburants. Une exonération ou une réduction ne peut toutefois être appliquée pendant plus de six années consécutives². Dans le cadre d'un programme pluriannuel ayant fait l'objet d'une autorisation délivrée par une autorité administrative avant le 31 décembre 2012, les États membres peuvent appliquer l'exonération ou la réduction prévues au paragraphe 1 au-delà du 31 décembre 2012, jusqu'au terme du programme pluriannuel³.

Le Conseil d'État se réfère à cet égard à la position qu'adoptera la Commission européenne à ce propos.

5. Selon les dispositions en projet, le prolongement du régime fiscal de faveur ne s'appliquerait qu'aux producteurs de biocarburants qui ont été agréés à l'époque. La question se pose toutefois de savoir si les nouveaux producteurs de biocarburants qui sont actifs sur le marché depuis 2006, ne sont pas admissibles à l'agrément. Le fait que les dispositions en projet ne s'appliquent qu'aux producteurs déjà agréés peut être contraire au principe de libre concurrence entre les producteurs concernés.

Si aucune motivation adéquate ne peut être donnée pour justifier la limitation des dispositions en projet aux producteurs déjà agréés, il faudra prévoir la possibilité pour les nouveaux producteurs de biocarburants d'être également agréés pour la période du 1^{er} octobre 2013 jusqu'à l'épuisement complet des volumes maximaux.

² Article 16, paragraphe 5, premier alinéa, de la directive 2003/96/CE.

³ Article 16, paragraphe 5, deuxième alinéa, de la directive 2003/96/CE.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. En ce qui concerne l'article 2, 6°, du projet, le délégué déclare ce qui suit :

« De tarieven waarvan sprake in artikel 3 (moet artikel 2 zijn) van het ontwerp van wet waren de tarieven van toepassing op het moment van het opstellen van dit ontwerp. Aangezien (...) er geen verhogingen of verlagingen van accijnzen sinds dat opstellen zijn geweest, zijn de bepalingen van artikel 2, 6° overbodig ».

La disposition en projet peut par conséquent être omise.

Article 4

7. Pour l'entrée en vigueur des dispositions en projet, l'article 4 du projet fait référence en plusieurs endroits à l'approbation par la Commission européenne de la mesure d'aide envisagée. La date de cette approbation n'étant pas automatiquement connue de tout justiciable, mieux vaut faire référence à la date de publication d'un avis au Moniteur belge, mentionnant que la Commission a approuvé la mesure d'aide envisagée. Cet avis peut ainsi rappeler à quelle date les dispositions en projet entreront en vigueur conformément à l'article 4.

L'article 4, § 3, du projet doit en outre être complété par une disposition réglant la date à laquelle l'article 3 du projet entrera en vigueur si la Commission n'a pas approuvé avant le 1^{er} septembre 2013 la mesure d'aide envisagée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME