



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.876/3
van 18 maart 2013

avis 52.876/3
du 18 mars 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
benaming en de kenmerken
van de gasolie-diesel voor
wegvoertuigen'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la dénomination et aux
caractéristiques du gasoil
diesel pour les véhicules
routiers'

Op 11 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 18 maart 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de benaming en de kenmerken van de gasolie-diesel voor wegvoertuigen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Bruno SEUTIN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 maart 2013.

*

Le 11 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie et à la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 18 mars 2013, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la dénomination et aux caractéristiques du gasoil diesel pour les véhicules routiers'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 5 mars 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 Bruno SEUTIN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mars 2013.

*

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.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Luidens het opschrift van het ontwerp van koninklijk besluit heeft het ontwerp betrekking op de benaming en de kenmerken van de gasolie-diesel voor wegvoertuigen.

Het ontwerp strekt tot gedeeltelijk omzetting van:

- artikel 7 van richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998;¹
- artikel 1, 4), van richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009;²
- artikel 1, 2), van richtlijn 2011/63/EU van de Commissie van 1 juni 2011.³

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen 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’.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3.1. De richtlijnen waarvan de gedeeltelijke omzetting wordt beoogd, strekken tot de totstandbrenging van een interne markt voor brandstoffen voor wegvoertuigen en het tegengaan van luchtverontreiniging ter bescherming van de gezondheid en het milieu.⁴⁻⁵

De vraag rijst of de federale overheid bevoegd is om alle bepalingen van het ontwerp vast te stellen.

¹ Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 ‘betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad’.

² 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’.

³ Richtlijn 2011/63/EU van de Commissie van 1 juni 2011 ‘tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof, met het oog op de aanpassing ervan aan de technische vooruitgang’.

⁴ Zie bv. de overwegingen 3, 17 en 20 van richtlijn 98/70/EG alsook de artikelen 1 en 6 van dezelfde richtlijn.

⁵ Zie overweging 44 van richtlijn 2009/30/EG.

3.2.1. De federale overheid is op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bevoegd voor het mededingingsrecht en het recht inzake handelspraktijken, met uitzondering van de toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale en lokale aard.

In die bepaling vindt de federale overheid de bevoegdheid om de benaming en de niet-leefmilieugebonden kenmerken (voor zover vermeld in de normen waarnaar in het ontwerp verwezen wordt) van brandstoffen vast te stellen, evenals voor de bepalingen in het ontwerp die betrekking hebben op de vermelding van de benaming en de merktekens bij de verkoop of de levering van brandstoffen en op de informatie die in de tankstations moet worden geafficheerd.

3.2.2. De bescherming van het leefmilieu is daarentegen in beginsel zaak van de gewesten (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). 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.

Zoals uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt, kunnen productnormen worden omschreven als “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten”.⁶

Er moet evenwel worden benadrukt dat alleen voorschriften waaraan producten moeten beantwoorden *bij het op de markt brengen*, te beschouwen zijn als “productnormen” waarvan het vaststellen aan de federale overheid wordt voorbehouden.⁷ Een maatregel die een situatie regelt die zich voordoet nadat een product op de markt is gebracht, zoals het gebruik van dat product in het leefmilieu, kan in beginsel niet worden aangemerkt als “productnorm” in de zin die het Grondwettelijk Hof eraan geeft.⁸ De federale overheid kan bij het vaststellen van een productnorm weliswaar voorwaarden voorschrijven die door hun aard noodzakelijkerwijs een

⁶ Zie onder meer GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4 en GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.1.

⁷ GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4; GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.2. Zie tevens tal van adviezen in die zin, inzonderheid advies 27.333/3 van 17 maart 1998 over een voorontwerp dat geleid heeft tot 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’ (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 49-1673/1, 50 e.v.) alsook advies 49.255/VR/3 van 22 maart 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 26 november 2011 ‘houdende bepaling van productnormen voor biobrandstoffen’ en advies 52.679/VR/3 van 26 februari 2013 over een voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

⁸ Zie betreffende dit onderscheid inzonderheid het voornoemde advies 27.333/3.

weerslag hebben op het gebruik van het betreffende product,⁹ maar zonder zich de bevoegdheid van de gewesten aan te matigen, kan ze geen bepalingen vaststellen die er rechtstreeks toe strekken het gebruik van het genoemde product in het leefmilieu te regelen met het oog op de bescherming van het leefmilieu.

In zoverre in het ontwerp normen worden opgelegd die moeten worden nageleefd bij het op de markt brengen van gasolie-diesel gaat het om “productnormen” in de hiervóór genoemde zin. In zoverre is de federale overheid dan ook bevoegd om die normen vast te stellen.

Met enkele bepalingen van het ontwerp wordt rechtstreeks beoogd het gebruik van deze gasolie te regelen, *nadat deze op de markt is gebracht*. Zo wordt in artikel 4, § 2, van het ontwerp bepaald dat het verboden is een product te gebruiken als gasolie-diesel indien het niet de kenmerken bezit gedefinieerd door de norm EN 228¹⁰, laatste uitgave. In artikel 4, § 3, wordt bepaald dat de gasolie die moet worden gebruikt voor pleziervaartuigen gasolie-diesel is.

De federale overheid is dan ook slechts bevoegd om deze aan te nemen voor zover ze kunnen worden gekoppeld aan andere bevoegdheden die de federale overheid bezit.

3.2.3.1. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit ook gezocht in artikel 5, § 2, eerste lid, 1° en 4°, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’. Luidens die bepaling kan de Koning teneinde onder meer de volksgezondheid te beschermen, het gebruik van een product aan voorwaarden onderwerpen, opschorten of verbieden (1°) en bepaalde producten uit de markt doen nemen (4°).

De vraag rijst of de federale overheid op grond hiervan het gebruik van de in artikel 4, §§ 2 en 3, van het ontwerp bedoelde gasolie kan regelen.

3.2.3.2. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgt dat, onder voorbehoud van de bevoegdheden die bij artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 inzake het gezondheidsbeleid aan de gemeenschappen zijn toegekend, de bescherming van de volksgezondheid niet aan de bevoegdheid van de federale wetgever is onttrokken.¹¹ Uit diezelfde rechtspraak blijkt evenwel ook dat de federale wetgever op basis van zijn residuaire bevoegdheid ter zake slechts bepalingen kan aannemen voor zover het geen aangelegenheden betreft waarvoor de gewesten en de gemeenschappen bevoegd zijn.¹²

3.2.3.3. De richtlijnen 98/70/EG, 2009/30/EG, 2011/63/EU, waarvan het ontwerp de gedeeltelijke omzetting beoogt, strekken, naast de totstandbrenging van een interne markt voor brandstoffen voor wegvoertuigen, tot het tegengaan van luchtverontreiniging ter bescherming van

⁹ Zie in deze zin het voornoemde advies 27.333/3, waarin het voorbeeld wordt gegeven van normen die voorschrijven dat een product bepaalde eigenschappen moet bezitten die het gebruik van dat product al dan niet mogelijk maken (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 49-1673/1, 55).

¹⁰ Er is een discordantie tussen de Nederlandse en de Frans tekst (EN 590) wat dient te worden verholpen.

¹¹ GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.2.

¹² *Ibidem*.

de gezondheid en het milieu. Wat dat laatste betreft hebben de richtlijnen als finaliteit het leefmilieu te beschermen.

De bescherming van het leefmilieu is in beginsel zaak van de gewesten. Die bevoegdheid omvat de bevoegdheid om maatregelen te nemen teneinde de gevaren en de gevolgen van het gebruik van de in het ontwerp bedoelde gasolies voor de menselijke gezondheid te verminderen,¹³ op zijn minst wat betreft het beperken van de blootstelling van de mens aan de gevaren verbonden aan het gebruik van deze producten die in het leefmilieu worden verspreid.¹⁴ De gewestbevoegdheid inzake leefmilieu strekt zich aldus uit tot de volksgezondheid wanneer ze op het leefmilieu van de mens betrekking heeft.

Gelet hierop kan de federale overheid zich dan ook niet op haar residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid beroepen, nu het regelen van het gebruik van de in artikel 4, §§ 2 en 3, van het ontwerp bedoelde gasolie gebeurt met het oog op de bescherming van het leefmilieu, wat duidelijk tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

3.2.3.4. Uit het voorgaande volgt dat met het bepaalde in artikel 4, §§ 2 en 3, de federale overheid haar bevoegdheid overschrijdt en deze bepalingen dan ook uit het ontwerp dienen te worden gelicht.

¹³ De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 34.339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 november 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', het volgende opgemerkt: "volksgezondheid is een van de finaliteiten van de bij artikel 6, § 1, II, [van de bijzondere wet van 8 augustus 1980] aan de gewesten toegewezen aangelegenheden inzake leefmilieu" (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 148).

¹⁴ In zijn arrest nr. 2/2009 van 15 januari 2009 betreffende gewestelijke bepalingen die ertoe strekken te zorgen voor de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen, heeft het Grondwettelijk Hof in verband met de bevoegdheid inzake milieubescherming die bij artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten wordt verleend, het volgende geoordeeld:

"B.4.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

Op grond van het voormelde artikel 6, § 1, II, zijn de gewesten bevoegd voor de voorkoming en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging; de gewestwetgever vindt in het 1° van die bepaling [art. 6, § 1, II, eerste lid. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft: 1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder] de algemene bevoegdheid die hem in staat stelt hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu, te regelen, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting van het leefmilieu.

Die bevoegdheid omvat de bevoegdheid om maatregelen te treffen ter voorkoming en beperking van de risico's verbonden aan niet-ioniserende stralingen, met inbegrip van de beperking van de blootstelling van de mens aan het risico van dergelijke stralingen die zich doorheen zijn leefmilieu verspreiden. De omstandigheid dat zulke maatregelen bijdragen tot de bescherming van de volksgezondheid, doet geen afbreuk aan de gewestelijke bevoegdheid. Het leefmilieubeleid strekt er immers toe de diverse onderdelen van het leefmilieu van de mens te beschermen, in eerste instantie om aldus zijn gezondheid te vrijwaren". (zie betreffende de gevolgen die aan dit arrest zijn gegeven tevens arrest nr. 193.456 van 20 mei 2009 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarbij het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 'houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz' is vernietigd). Er kan van worden uitgegaan dat de lering van het arrest van het Hof in beginsel van toepassing is op alle soorten maatregelen die de hinder bestrijden die in het leefmilieu wordt verspreid en dat de vaststelling van dergelijke maatregelen dus tot de gewestbevoegdheid inzake milieubescherming behoort, ook wanneer deze maatregelen de bescherming van de menselijke gezondheid nastreven.

RECHTSGROND

4.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door 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, de volksgezondheid en de werknemers’ en door artikel 11 van de wet van 6 april 2010 ‘betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming’.

Artikel 5, § 2, eerste lid, 1° en 4°, van de wet van 21 december 1998 kan daarentegen geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, nu de in het ontwerp geregelde aangelegenheid niet kan worden ingepast in de bevoegdheid van de federale overheid inzake de bescherming van de volksgezondheid.

4.2. Voor artikel 6, § 2, van het ontwerp lijkt geen rechtsgrond voorhanden te zijn.

Artikel 6, § 2, van het ontwerp luidt als volgt:

“§ 2. De praktische modaliteiten voor [een] systematische (...) controle op het naleven van de kenmerken van de gasolie-diesel, werden vastgelegd in het koninklijk besluit van 8 februari 1995 tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de Analyse van Aardolieproducten, laatst gewijzigd door het koninklijk besluit van 26 mei 2002.

De resultaten van de controles uitgevoerd door het Fonds van de Analyse van Aardolieproducten, mogen gebruikt worden voor het vaststellen van alle inbreuken op de bepalingen van dit besluit.”

Bij artikel 160 van de wet van 30 december 1992 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’ is, ten gunste van het Fonds voor de analyse van de olieproducten, een heffing ingevoerd om alle kosten die voortvloeien uit de analyses van aardolieproducten te dekken. Op basis van onder meer deze bepaling is het koninklijk besluit van 8 februari 1995 ‘tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de Analyse van Aardolieproducten’ genomen, waarnaar in het geciteerde artikel 6, § 2, eerste lid, wordt verwezen.

Noch dat artikel 160, noch enige bepaling van de voornoemde wet van 21 december 1998 of van de voornoemde wet van 6 april 2010 lijken rechtsgrond te bieden voor artikel 6, § 2, tweede lid, van het ontwerp. Tenzij de stellers van het ontwerp een andere bepaling kunnen aanwijzen die rechtsgrond kan bieden voor artikel 6, § 2, dient deze bepaling uit het ontwerp te worden weggelaten bij gebrek aan rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. De verwijzing in de aanhef naar de wetten die rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, dient in chronologische volgorde te gebeuren. Het eerste en het tweede lid van de aanhef dienen bijgevolg van plaats te worden verwisseld.

6. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond is opgemerkt (opmerking 4.1), dient de verwijzing in het huidige tweede lid van de aanhef naar artikel 5, § 2, eerste lid, 1° en 4°, van de erin vermelde wet van 21 december 1998 te worden weggelaten.

DISPOSITIEF

Artikel 3

7. Luidens artikel 3 van het ontwerp kunnen de minister die de Energie onder zijn bevoegdheid heeft en de minister die het Leefmilieu onder zijn bevoegdheid heeft, na akkoord van de Europese Commissie voor één of meer brandstofkenmerken hogere grenswaarden toestaan voor ten hoogste zes maanden, indien het voor de raffinaderijen door uitzonderlijke gebeurtenissen moeilijk wordt de in de artikel 2 van het ontwerp bedoelde brandstofsspecificaties in acht te nemen ten gevolge van een plotselinge verandering in het aanbod van ruwe olie of olieproducten.

Met dat artikel 3 wordt de omzetting beoogd van artikel 7 van richtlijn 98/70/EG.

Artikel 7 van richtlijn 98/70/EG luidt als volgt:

“Indien het voor de raffinaderijen in een lidstaat door uitzonderlijke gebeurtenissen moeilijk wordt de in de artikelen 3 en 4 bedoelde brandstofsspecificaties in acht te nemen ten gevolge van een plotselinge verandering in het aanbod van ruwe olie of olieproducten, licht die lidstaat de Commissie daarover in. Na de andere lidstaten te hebben ingelicht kan de Commissie voor ten hoogste zes maanden in die lidstaat voor een of meer brandstofcomponenten hogere grenswaarden toestaan.

De Commissie stelt de lidstaten, het Europees Parlement en de Raad in kennis van haar besluit.

Iedere lidstaat kan het besluit van de Commissie binnen één maand na kennisgeving voorleggen aan de Raad.

De Raad kan binnen één maand na voorlegging van de zaak met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen.”

Er dient te worden opgemerkt dat het zo-even genoemde artikel 7 geen omzetting in het interne recht behoeft. Wel zou bijvoorbeeld in een procedure kunnen worden voorzien waarbij het aan de raffinaderijen mogelijk wordt gemaakt aan de minister die bevoegd is voor energie en aan de minister die bevoegd is voor leefmilieu te melden dat ze de in artikel 2 van het te nemen besluit bedoelde brandstofsspecificaties niet in acht kunnen nemen ten gevolge van een plotselinge verandering in het aanbod van ruwe olie of olieproducten.

Artikel 6

8. Luidens artikel 6, § 1, van het ontwerp zijn de ambtenaren van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling en van de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie belast met het toezicht op de toepassing van het te nemen besluit.

In artikel 15, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 21 december 1998 wordt echter bepaald dat de door de Koning aangewezen personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu toezien op de naleving van de bepalingen van onder meer deze wet en van de ter uitvoering ervan genomen besluiten. Andere ambtenaren kunnen slechts overeenkomstig artikel 15, § 1, derde lid, van dezelfde wet bijkomend door de Koning worden aangewezen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Indien het de bedoeling is het toezicht op de naleving van het te nemen besluit ook op te dragen aan de in artikel 6, § 1, bedoelde ambtenaren, dient het voorliggende besluit vastgesteld te worden na overleg in de Ministerraad.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat in artikel 133, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 6 april 2010 wordt bepaald dat het aan de minister bevoegd voor de economie toekomt, en dus niet aan de Koning, om de ambtenaren aan te wijzen die bevoegd zijn om de in de artikelen 124 tot 127 van deze wet vermelde inbreuken op te sporen en vast te stellen.¹⁵ De in artikel 6, § 1, bedoelde ambtenaren kunnen dan ook niet door de Koning worden belast met het toezicht op de naleving van het te nemen besluit in zoverre dit toezicht betrekking heeft op bepalingen die uitvoering geven aan artikel 11 van de wet van 6 april 2010.

Artikel 8

9. Luidens artikel 8 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de dag van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gewone regel inzake de inwerkingtreding van besluiten, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding.

*

¹⁵ Bij artikel 124, eerste lid, 2°, van de voornoemde wet van 6 april 2010 wordt de overtreding van de besluiten genomen ter uitvoering van onder meer artikel 11 van dezelfde wet bestraft met een geldboete van 250 tot 10.000 euro.

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.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Selon son intitulé, le projet d'arrêté royal concerne la dénomination et les caractéristiques du gasoil diesel pour les véhicules routiers.

Le projet a pour objectif la transposition partielle de :

- l'article 7 de la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 ¹ ;
- l'article 1^{er}, 4), de la directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 ² ;
- l'article 1^{er}, 2), de la directive 2011/63/UE de la Commission du 1^{er} juin 2011 ³.

Le projet vise à se substituer à 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'.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

3.1. Les directives que le projet vise à transposer partiellement ont pour objectif d'établir un marché unique des carburants destinés aux véhicules routiers et de lutter contre la pollution atmosphérique en vue de protéger la santé et l'environnement ⁴⁻⁵.

La question se pose de savoir si l'autorité fédérale est compétente pour adopter toutes les dispositions du projet.

¹ Directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 'concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil'.

² 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'.

³ Directive 2011/63/UE de la Commission du 1^{er} juin 2011 'modifiant, aux fins de son adaptation au progrès technique, la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la qualité de l'essence et des carburants diesel'.

⁴ Voir par ex. les considérants 3, 17 et 20 de la directive 98/70/CE ainsi que les articles 1^{er} et 6 de la même directive.

⁵ Voir le considérant 44 de la directive 2009/30/CE.

3.2.1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale est compétente pour le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce, à l'exception de l'attribution des labels de qualité et des appellations d'origine, de caractère régional ou local.

Cette disposition attribue à l'autorité fédérale le pouvoir de fixer la dénomination et les caractéristiques non liées à l'environnement (pour autant qu'elles soient mentionnées dans les normes auxquelles le projet fait référence) de carburants, et d'arrêter les dispositions du projet concernant la mention de la dénomination et le marquage lors de la vente ou de la livraison de carburants ainsi que les informations qui doivent être affichées dans les stations-service.

3.2.2. Par contre, la protection de l'environnement relève en principe de la compétence des régions (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980). L'alinéa 2, 1°, 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 citée.

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les normes de produits peuvent être définies comme « des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits »⁶.

Il y a toutefois lieu de souligner que seules les prescriptions auxquelles doivent répondre les produits *lors de la mise sur le marché* doivent être regardées comme « normes de produits » dont l'établissement est réservé à l'autorité fédérale⁷. Une mesure qui règle une situation se produisant après la mise sur le marché d'un produit, comme l'utilisation de ce produit dans l'environnement, ne peut en principe pas être considérée comme « norme de produits » au sens que lui donne la Cour constitutionnelle⁸. L'autorité fédérale peut certes, lors de l'établissement d'une norme de produits, imposer des conditions qui, par leur nature, auront

⁶ Voir entre autres C.C., n° 2/2009, 15 janvier 2009, B.5.4 et C.C., n° 149/2010, 22 décembre 2010, B.4.1.

⁷ C.C., n° 2/2009, 15 janvier 2009, B.5.4 ; C.C., n° 149/2010, 22 décembre 2010, B.4.2. Voir aussi de nombreux avis, en ce sens, notamment l'avis 27.333/3 du 17 mars 1998 sur un avant-projet devenu 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' (*Doc. parl.* Chambre, 1997-98, n° 49-1673/1, 50 et suivants), ainsi que l'avis 49.255/VR/3 du 22 mars 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 novembre 2011 'établissant des normes de produits pour les biocarburants' et l'avis 52.679/VR/3 du 26 février 2013 sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale'.

⁸ Concernant cette distinction, voir notamment l'avis 27.333/3 précité.

nécessairement une répercussion sur l'utilisation du produit concerné⁹, mais elle ne peut adopter, sans empiéter sur la compétence des régions, des dispositions qui visent directement à régler l'utilisation dudit produit dans l'environnement en vue de protéger ce dernier.

Dans la mesure où le projet impose des normes à respecter lors de la mise sur le marché de gasoil diesel, il s'agit de « normes de produits » au sens précité. Dans ce cadre, l'autorité fédérale est par conséquent compétente pour établir ces normes.

Certaines dispositions du projet visent directement à réglementer l'utilisation de ce gasoil, *après sa mise sur le marché*. Ainsi, l'article 4, § 2, du projet dispose qu'il est interdit d'utiliser un produit comme gasoil diesel s'il ne présente pas les caractéristiques définies par la norme EN 590¹⁰, dernière édition. En vertu de l'article 4, § 3, le gasoil qui doit être utilisé pour les bateaux de plaisance est de qualité gasoil diesel.

L'autorité fédérale n'est dès lors compétente pour adopter ces dispositions que dans la mesure où elles peuvent se rattacher à d'autres de ses compétences.

3.2.3.1. Selon le préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est également recherché à l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o et 4^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, de la santé et des travailleurs'. Conformément à cette disposition, le Roi peut, en vue de protéger entre autres la santé publique, soumettre à certaines conditions, suspendre ou interdire l'utilisation d'un produit (1^o) et faire retirer du marché certains produits (4^o).

La question se pose de savoir si l'autorité fédérale peut, sur cette base, régir l'utilisation du gasoil visé à l'article 4, §§ 2 et 3, du projet.

3.2.3.2. Il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que, sous réserve des compétences attribuées aux communautés par l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce qui concerne la politique de santé, la protection de la santé publique n'est pas soustraite à la compétence du législateur fédéral¹¹. Il ressort également de cette jurisprudence que le législateur fédéral, sur la base de sa compétence résiduelle en la matière, ne peut adopter des dispositions que pour autant qu'elles ne concernent pas des matières pour lesquelles les régions et les communautés sont compétentes¹².

3.2.3.3. Les directives 98/70/CE, 2009/30/CE, 2011/63/UE, dont le projet vise la transposition partielle, ont pour objectif non seulement d'établir un marché unique des carburants destinés aux véhicules routiers, mais aussi de lutter contre la pollution atmosphérique en vue de protéger la santé et l'environnement. Concernant ce dernier point, les directives ont pour finalité de protéger l'environnement.

⁹ Voir en ce sens l'avis 27.333/3 précité, qui cite l'exemple de normes prescrivant qu'un produit doit avoir certaines propriétés rendant son utilisation possible ou non (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-98, n° 49-1673/1, p. 55).

¹⁰ Il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais (EN 228) qu'il convient de supprimer.

¹¹ C.C., n° 2/2009, 15 janvier 2009, B.5.2.

¹² Ibidem.

La protection de l'environnement relève en principe de la compétence des régions. Cette compétence implique celle de prendre des mesures afin de réduire les dangers et les conséquences de l'utilisation des gasoils visés dans le projet pour la santé humaine¹³, du moins pour ce qui concerne la limitation de l'exposition de l'homme aux dangers liés à l'utilisation de ces produits qui sont répandus dans l'environnement¹⁴. La compétence régionale en matière environnementale s'étend donc à la santé publique lorsqu'elle concerne l'environnement de l'homme.

En conséquence, l'autorité fédérale ne peut donc pas se prévaloir de sa compétence résiduelle en matière de santé publique étant donné que l'utilisation de gasoil visé à l'article 4, §§ 2 et 3, du projet est réglée en vue de protéger l'environnement, ce qui relève clairement de la compétence des régions.

3.2.3.4. Il découle de ce qui précède qu'avec les dispositions énoncées dans l'article 4, §§ 2 et 3, l'autorité fédérale excède sa compétence et qu'il y a par conséquent lieu de retirer ces dispositions du projet.

¹³ Dans son avis 34.339/AV du 29 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante : « volksgezondheid is een van de finaliteiten van de bij artikel 6, § 1, II, [van de bijzondere wet van 8 augustus 1980] aan de gewesten toegewezen aangelegenheden inzake leefmilieu » (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-03, n° 1709/1, p.148).

¹⁴ Dans son arrêt n° 2/2009 du 15 janvier 2009 relatif à des dispositions régionales visant à veiller à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit concernant la compétence en matière de protection de l'environnement attribuée aux régions par l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 :

« B.4.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, précité, les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement; le législateur régional trouve dans le 1^o de cette disposition [art. 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau : 1^o La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit] la compétence générale lui permettant de régler ce qui concerne la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions portées à l'environnement.

Cette compétence implique celle de prendre des mesures en vue de prévenir et de limiter les risques liés aux radiations non ionisantes, en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces radiations qui se répandent dans l'environnement. La circonstance que ces mesures contribuent à la protection de la santé publique ne fait pas obstacle à la compétence régionale. En effet, la politique environnementale vise à protéger les divers éléments de l'environnement de l'homme, en premier lieu afin de préserver ainsi sa santé » (concernant les suites qui ont été données à cet arrêt, voir aussi l'arrêt n° 193.456 du 20 mai 2009 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, annulant l'arrêté royal du 10 août 2005 'fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz'). On peut considérer que l'enseignement de l'arrêt de la Cour s'applique en principe à tous les types de mesures de lutte contre les nuisances qui sont répandues dans l'environnement et que l'adoption de telles mesures relève donc de la compétence régionale en matière de protection de l'environnement, même lorsque ces mesures ont pour objectif la protection de la santé humaine.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 3°, 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, de la santé et des travailleurs' et l'article 11 de la loi du 6 avril 2010 'relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur' procurent un fondement juridique à la plupart des dispositions de l'arrêté en projet.

L'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 1° en 4°, de la loi du 21 décembre 1998 ne peut par contre pas procurer de fondement juridique à l'arrêté en projet, étant donné que la matière régie par le projet ne peut s'inscrire dans la compétence de l'autorité fédérale relative à la protection de la santé publique.

4.2. L'article 6, § 2, du projet paraît être dépourvu de fondement juridique.

L'article 6, § 2, du projet s'énonce comme suit :

« § 2. Les modalités pratiques pour le contrôle systématique (...) du respect des caractéristiques du gasoil-diesel, sont définies dans l'arrêté royal du 8 février 1995 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'Analyse des Produits pétroliers, dernièrement modifié [lire : modifié en dernier lieu] par l'arrêté royal du 26 mai 2002.

Les résultats des contrôles effectués par le Fonds d'Analyse des Produits pétroliers peuvent être utilisés pour la constatation de toute infraction aux dispositions du présent arrêté. »

L'article 160 de la loi du 30 décembre 1992 'portant des dispositions sociales et diverses' à instauré, au bénéfice du Fonds d'analyse des produits pétroliers, une redevance pour couvrir l'ensemble des frais résultant des analyses des produits pétroliers. C'est notamment sur la base de cette disposition qu'a été pris l'arrêté royal du 8 février 1995 'fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'Analyse des Produits pétroliers', auquel fait référence l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, cité.

Ni cet article 160, ni aucune disposition des lois du 21 décembre 1998 et du 6 avril 2010 précitées ne paraissent procurer un fondement juridique à l'article 6, § 2, alinéa 2, du projet. Sauf si les auteurs du projet peuvent désigner une autre disposition susceptible de procurer un fondement juridique à l'article 6, § 2, cette disposition doit être omise du projet à défaut de fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

5. La référence, dans le préambule, aux lois qui procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet doit respecter l'ordre chronologique. Il y a donc lieu d'intervertir les premier et deuxième alinéas du préambule.

6. Conformément à l'observation relative au fondement juridique (observation 4.1), la référence, dans le deuxième alinéa actuel du préambule, à l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o et 4^o, de la loi du 21 décembre 1998 qu'il mentionne, doit être supprimée.

DISPOSITIF

Article 3

7. En vertu de l'article 3 du projet, le ministre qui a l'Énergie dans ses attributions et le ministre qui a l'Environnement dans ses attributions peuvent, après l'accord de la Commission européenne, autoriser des valeurs limites plus élevées, pour une ou plusieurs caractéristiques du carburant, pour une période n'excédant pas six mois si, à la suite d'événements exceptionnels, un changement soudain dans l'approvisionnement en pétrole brut ou en produits pétroliers rend difficile le respect par les raffineries des exigences de qualité du carburant énoncées à l'article 2 du projet.

Cet article 3 a pour objectif de transposer l'article 7 de la directive 98/70/CE.

L'article 7 de la directive 98/70/CE s'énonce comme suit :

« Si, à la suite d'événements exceptionnels, un changement soudain dans l'approvisionnement en pétrole brut ou en produits pétroliers rend difficile le respect des exigences de qualité du carburant énoncées aux articles 3 et 4 par les raffineries d'un État membre, ce dernier en informe la Commission. La Commission, après avoir informé les autres États membres, peut autoriser des valeurs limites plus élevées dans cet État membre, pour un ou plusieurs paramètres de ce carburant, pour une période n'excédant pas six mois.

La Commission notifie sa décision aux États membres et en informe le Parlement européen et le Conseil.

Les États membres peuvent saisir le Conseil de la décision de la Commission dans le mois qui suit sa notification.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans un délai d'un mois à compter de sa saisine. »

Il y a lieu d'observer que l'article 7 précité ne nécessite pas de transposition en droit interne. Toutefois, on pourrait par exemple prévoir une procédure permettant aux raffineries de notifier au ministre qui a l'Énergie dans ses attributions et au ministre qui a l'Environnement dans ses attributions qu'elles sont dans l'impossibilité de respecter les exigences de qualité du carburant énoncées à l'article 2 de l'arrêté envisagé à la suite d'un changement soudain dans l'approvisionnement en pétrole brut ou en produits pétroliers.

Article 6

8. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, du projet, les agents de la Direction générale de Contrôle et Médiation et de la Direction générale de l'Énergie du Service public fédéral

Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie, sont chargés de surveiller l'application de l'arrêté envisagé.

L'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 21 décembre 1998 dispose cependant que les membres du personnel du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement désignés par le Roi contrôlent entre autres l'application des dispositions de cette loi et de ses arrêtés d'exécution. D'autres agents ne peuvent en outre être désignés par le Roi, conformément à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, de la même loi, que par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Si l'intention est également de confier le contrôle de l'application de l'arrêté envisagé aux agents visés à l'article 6, § 1^{er}, l'arrêté à l'examen doit être pris après délibération en Conseil des ministres.

Par ailleurs, il y a lieu d'observer que l'article 133, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 6 avril 2010 dispose qu'il revient au ministre qui a l'Économie dans ses attributions, et donc non au Roi, de désigner les agents qui sont compétents pour rechercher et constater les infractions mentionnées aux articles 124 à 127 de cette loi ¹⁵. Les agents visés à l'article 6, § 1^{er}, ne peuvent dès lors pas être chargés par le Roi de surveiller l'application de l'arrêté envisagé dans la mesure où cette surveillance concerne des dispositions qui mettent en œuvre l'article 11 de la loi du 6 avril 2010.

Article 8

9. Selon l'article 8 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation à la règle usuelle relative à l'entrée en vigueur des arrêtés, il faut renoncer à l'entrée en vigueur immédiate.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹⁵ L'article 124, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 6 avril 2010 précitée punit d'une amende de 250 à 10.000 euros l'infraction aux arrêtés pris en exécution notamment de l'article 11 de cette même loi.