



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.385/3
van 18 november 2015

avis 58.385/3
du 18 novembre 2015

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
29 november 2012 tot
vastlegging van de quota van
groenestroomcertificaten voor
het jaar 2013 en volgende'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale
du 29 novembre 2012 fixant
les quotas de certificats verts
pour les années 2013 et
suivantes'

Op 27 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 november 2012 tot vastlegging van de quota van groenestroomcertificaten voor het jaar 2013 en volgende'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 november 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

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 18 november 2015.

*

Le 27 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 novembre 2012 fixant les quotas de certificats verts pour les années 2013 et suivantes'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 novembre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

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 18 novembre 2015.

*

1. Het ontwerp strekt tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 november 2012 ‘tot vastlegging van de quota van groenestroomcertificaten voor het jaar 2013 en volgende’. Er wordt voorzien in een verhoging van de quota voor de jaren 2013 tot 2025 (artikel 1 van het ontwerp). Die quota worden door de minister bevoegd voor Energie verhoogd wanneer wordt vastgesteld dat de som van het aantal toegekende groenestroomcertificaten en van de voorraad van beschikbare groenestroomcertificaten (en niet langer alleen het aantal toegekende groenestroomcertificaten op zich beschouwd) 5% hoger is dan het aantal groenestroomcertificaten dat van de leveranciers wordt geëist voor de vier laatste trimesters (artikel 2). Er wordt tevens voorzien in een vermindering van de quota wanneer het aantal vereiste groenestroomcertificaten van de leveranciers voor de vier laatste trimesters het aantal tijdens het lopende jaar toegekende groenestroomcertificaten met 12% overstijgt (artikel 3). Ten slotte wordt bepaald dat de verhoging van de quota naar aanleiding van belangrijke projecten voor de oprichting van productie-eenheden ingaat vanaf het eerste jaar van de toekenning van groenestroomcertificaten (en niet langer vanaf het jaar van de geplande indienststelling van het project) (artikel 4).

2. Bij een eerste onderzoek rezen belangrijke vragen aangaande de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het vrij verkeer van goederen, naar aanleiding van het arrest *Essent Belgium* van het Hof van Justitie.¹ Teneinde het de Raad van State mogelijk te maken om met een voldoende inzicht en kennis van zaken een juridisch onderbouwd antwoord te formuleren op deze vragen, heeft het met het onderzoek belaste lid van het auditoraat de gemachtigde die werd aangewezen in de adviesaanvraag, om de noodzakelijke toelichting verzocht in dat verband. Op 6 november 2015 werden aan de gemachtigde via email vijf vragen voorgelegd, waarvan drie betrekking hadden op de verantwoording van de beperkingen die de ontworpen regeling inhoudt voor het vrij verkeer van goederen. Er werd gevraagd om tegen 12 november een antwoord te bezorgen op die vragen. Op 12 november werd een herinneringsmail gestuurd. Bij de bespreking van de adviesaanvraag op de zitting van 17 november was nog steeds geen antwoord op deze vragen voorhanden.

3. Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, derde zin, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt in de adviesaanvraag de naam vermeld van de gemachtigde of van de ambtenaar die de betrokken minister aanwijst om de afdeling Wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken. Krachtens artikel 82, tweede lid, van die wetten kunnen aan de aangewezen persoon gedurende de gehele loop van de procedure vragen worden gesteld of kan die persoon worden gehoord. Met die bepalingen wordt beoogd bij te dragen tot een efficiënte adviesverlening door de afdeling Wetgeving.

¹ HvJ 11 september 2014, C-204/12 tot C-208/12, *Essent Belgium*.

Door het uitblijven van de antwoorden van de gemachtigde beschikt de Raad van State niet over de vereiste gegevens om zich op voldoende sluitende wijze te kunnen uitspreken over de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met de hogere rechtsnormen en dus ook met de rechtsgrond,² hetgeen een van de drie punten is die de wetgever tot de kerntaak van de Raad van State heeft gerekend.³

Aldus wordt de uitoefening van de wettelijke taak van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, die erin bestaat om een correct en beredeneerd advies uit te brengen, in die mate bemoeilijkt dat de Raad van State zich genoodzaakt ziet om te besluiten tot de onontvankelijkheid van de adviesaanvraag. Het staat aan de adviesaanvragers om, teneinde alsnog te voldoen aan de adviesverplichting bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, het ontwerp opnieuw om advies voor te leggen in omstandigheden die het onderzoek van het ontwerp daadwerkelijk mogelijk maken.

*

² Zie *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving*, 2015, I.D.1.a en I.D.2.a. (beschikbaar op <http://www.raadvanstate.be/?action=doc&doc=1009>).

³ Zie in dat verband artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State.

1. Le projet vise à apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 novembre 2012 'fixant les quotas de certificats verts pour les années 2013 et suivantes'. Il prévoit une augmentation des quotas pour les années 2013 à 2025 (article 1^{er} du projet). Ces derniers sont relevés par le ministre qui a l'Énergie dans ses attributions lorsqu'il est constaté que la somme du nombre de certificats verts octroyés et du stock de certificats verts disponibles (et plus uniquement le nombre de certificats verts octroyés en soi) dépasse de 5 % le nombre de certificats verts exigés des fournisseurs pour les quatre derniers trimestres (article 2). Le projet prévoit également une diminution des quotas lorsque le nombre de certificats verts exigés des fournisseurs pour les quatre derniers trimestres dépasse de 12 % le nombre de certificats verts octroyés lors de l'année en cours (article 3). Enfin, il est prévu que l'augmentation des quotas à la suite d'importants projets d'unités de production prend cours à partir de la première année de l'octroi des certificats verts (et non plus à partir de l'année de la mise en service planifiée du projet) (article 4).

2. Lors d'un premier examen, des questions fondamentales se sont posées quant à la conformité du dispositif en projet avec la libre circulation des biens, et ce consécutivement à l'arrêt *Essent Belgium* de la Cour de Justice ¹. Afin de permettre au Conseil d'État de formuler, à bon escient et en connaissance de cause, une réponse juridiquement étayée à ces questions, le membre de l'auditorat chargé de l'instruction a invité le délégué désigné dans la demande d'avis à fournir les précisions nécessaires à ce sujet. Le 6 novembre 2015, cinq questions ont été soumises par courrier électronique au délégué, dont trois portaient sur la justification des entraves à la libre circulation des biens qu'emporte les mesures en projet. Il a été demandé de faire parvenir une réponse pour le 12 novembre. À cette date, un rappel a été adressé. Lors de l'examen de la demande d'avis en séance du 17 novembre, ces questions étaient toujours sans réponse.

3. En vertu de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième phrase, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit mentionner le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre concerné désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles. En vertu de l'article 82, alinéa 2, de ces lois, pendant toute la procédure, la section de législation, peut poser des questions à la personne désignée ou l'entendre. Ces dispositions visent à permettre à la section de législation de rendre ses avis de manière efficace.

Vu l'absence de réponses du délégué, le Conseil d'État ne dispose pas des données requises pour pouvoir se prononcer de manière suffisamment concluante sur la conformité du régime en projet avec les normes supérieures et donc également avec le fondement juridique ², ce qui constitue l'un des trois points relevant, pour le législateur, de la mission essentielle du Conseil d'État ³.

¹ CJUE, 11 septembre 2014, C-204/12 et C-208/12, *Essent Belgium*

² Voir le *Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation du Conseil d'État*, 2015, I.D.1.a et I.D.2.a. (disponible sur <http://www.raadvanstate.be/?action=doc&doc=1009>).

³ Voir à ce sujet l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

Il s'ensuit que l'exercice de la mission légale de la section de législation du Conseil d'État, qui consiste à rendre un avis pertinent et motivé, est à ce point rendu difficile que le Conseil d'État se voit contraint de conclure à l'irrecevabilité de la demande d'avis. Afin de satisfaire à l'obligation de consultation visée à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, il appartient aux demandeurs d'avis d'à nouveau soumettre le projet pour avis dans des circonstances permettant réellement un examen de celui-ci.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT