



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.617/1
van 28 december 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vastlegging van de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes brandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.617/1
du 28 décembre 2017

sur

un projet d'arrêté royal ‘fixant les volumes nominaux minimaux des biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants mis annuellement à la consommation’

Op 6 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vastlegging van de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes brandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, staatsraad, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 december 2017.

*

Le 6 décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant les volumes nominaux minimaux des biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants mis annuellement à la consommation’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 27 décembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, conseiller d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 décembre 2017.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de gedeeltelijke omzetting 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’ (artikel 1). Hiertoe wordt het bijmengvolume duurzame biobrandstoffen vanaf 1 januari 2020 verhoogd tot 8,5%, uitgedrukt in energetische waarde op de hoeveelheid duurzame biobrandstoffen gemengd in fossiele brandstoffen die jaarlijks tot verbruik uitgeslagen worden (artikel 3). Om dit doel te bereiken, worden verplichtingen opgelegd aan de geregistreerde aardoliemaatschappijen (artikel 4). Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2020 (artikel 5).

RECHTSGROND

3. Voor het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 15 van de wet van 17 juli 2013 ‘houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten’.

VORMVEREISTEN

4. Op de vraag of het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Dit ontwerp werd niet aangemeld in het kader van de richtlijn technische voorschriften aangezien dit gedeeltelijke omzettingen zijn uit de eerder vermelde Europese Richtlijnen. Meer bepaald de nationale doelstelling van 10% hernieuwbare energie in transport, de limiet op het gebruik van biobrandstoffen van de eerste generatie, een minimaal gebruik van geavanceerde biobrandstoffen en de mogelijkheid om biobrandstoffen, geproduceerd uit grondstoffen opgenomen in bijlage IX van de Richtlijn, te laten dubbel tellen. De opgelegde percentages zijn dus geen technische voorschriften, maar een methode om de bovenvermelde nationale doelen te behalen.”

Om de redenen reeds uiteengezet in de adviezen 58.508/1¹ en 58.538/1² kan met deze zienswijze niet worden ingestemd. In dit geval worden met ingang van 1 januari 2020 wijzigingen aangebracht in de technische voorschriften voor het op de markt brengen van benzine E5, benzine E10 en diesel (artikelen 3 en 4, eerste lid, 1° en 2°, van het ontwerp). Het ontwerp moet dus wel degelijk worden aangemeld bij de Europese Commissie krachtens artikel 5 van richtlijn 2015/1535, zoals trouwens ook uitdrukkelijk blijkt uit het arrest *Belgische Petroleum Unie* van het Hof van Justitie.³

5. Krachtens artikel 6, § 4, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dienen de gewestregeringen te worden betrokken bij de totstandkoming van productnormen. De artikelen 3 en 4 van het ontwerp bevatten productnormen, zodat die verplichting in acht moet worden genomen. Uit het dossier blijkt echter niet dat deze verplichting is nagekomen, wat alsnog zal moeten gebeuren.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In de aanhef zal ook melding moeten worden gemaakt van het vervullen van de vormvereisten *sub* 4 en 5.

Artikel 4

8. In artikel 4, eerste lid, 4°, en tweede lid, van het ontwerp wordt verwezen naar richtlijnbepalingen. Er dient echter te worden verwezen naar de internrechtelijke bepalingen waarmee die richtlijnbepalingen zijn omgezet.

In die verband deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Bijlage IX werd slechts voor een klein deel overgenomen in de Belgische wetgeving, namelijk bijlage IV van het KB van 16 juli 2014. Het ontwerp, dat momenteel ingediend werd bij de Raad van State voor adviesaanvraag 62589, neemt deze bijlage IX

¹ Adv.RvS 58.501/1 van 24 november 2015 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 december 2016 ‘houdende wijziging van de wet van 17 juli 2013 houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten’, opmerkingen 4.1 tot 4.3, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1518/001, 19-20.

² Adv.RvS 58.538/1 van 21 december 2015 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 21 juli 2016 ‘tot vaststelling van de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes benzine, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten’, opmerking 4.

³ HvJ 31 januari 2013, C-26/11, *Belgische Petroleum Unie VZW e.a. t. Belgische Staat*, punten 49 tot 51.

echter volledig over. Indien dit ontwerp van KB eerder kan gepubliceerd worden, kan er eventueel een verwijzing naar dit KB opgenomen worden in dit ontwerp.”

Gelet op deze toelichting, verdient het aanbeveling om de bekendmaking van het koninklijk besluit dat resulteert uit adviesaanvraag 62.589/1,⁴ te laten voorafgaan aan de vaststelling van het te nemen besluit, zodat naar de internrechtelijke regels kan worden verwezen.

Slotopmerking

9. Aan de gemachtigde is gevraagd hoe dit ontwerp zich verhoudt tot het koninklijk besluit van 21 juli 2016 ‘tot vaststelling van de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes benzine, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen moeten bevatten’, waarvan niet in de opheffing wordt voorzien.

Het antwoord luidt:

“Dit KB zou inderdaad eigenlijk opgeheven moeten worden, het kan moeilijk samen van kracht zijn. We zouden dan na ontvangst van het advies een dergelijk artikel toe kunnen voegen.”

Met een aanvulling van het te nemen besluit in die zin kan worden ingestemd.

*

⁴ Adv.RvS 62.589/1 van 21 december 2017 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2014 betreffende de informatie- en administratieve verplichtingen met betrekking tot de biobrandstoffen van categorie B en C in overeenstemming met de wet van 17 juli 2013 houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten’.

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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer partiellement 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' (article 1^{er}). À cet effet, le volume d'incorporation de biocarburants durables est porté à partir du 1^{er} janvier 2020 à 8,5%, exprimés en valeur énergétique sur la quantité de biocarburants durables mélangés aux carburants fossiles mis annuellement à la consommation (article 3). Pour atteindre cet objectif, des obligations sont imposées aux sociétés pétrolières enregistrées (article 4). L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020 (article 5).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 15 de la loi du 17 juillet 2013 'relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation'.

FORMALITÉS

4. À la question de savoir si le projet a été notifié à la Commission européenne dans le cadre de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', le délégué a répondu ce qui suit :

« Dit ontwerp werd niet aangemeld in het kader van de richtlijn technische voorschriften aangezien dit gedeeltelijke omzettingen zijn uit de eerder vermelde Europese Richtlijnen. Meer bepaald de nationale doelstelling van 10% hernieuwbare energie in transport, de limiet op het gebruik van biobrandstoffen van de eerste generatie, een minimaal gebruik van geavanceerde biobrandstoffen en de mogelijkheid om biobrandstoffen, geproduceerd uit grondstoffen opgenomen in bijlage IX van de Richtlijn, te laten dubbel tellen. De opgelegde percentages zijn dus geen technische voorschriften, maar een methode om de bovenvermelde nationale doelen te behalen ».

Pour les motifs déjà exposés dans les avis n° 58.508/1¹ et n° 58.538/1², ce point de vue ne saurait être partagé. En l'occurrence, des modifications sont apportées à partir du 1^{er} janvier 2020 aux prescriptions techniques pour la mise sur le marché de l'essence E5, de l'essence E10 et du diesel (articles 3 et 4, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, du projet). Le projet doit donc bel et bien être notifié à la Commission européenne en vertu de l'article 5 de la directive 2015/1535, ainsi qu'il ressort d'ailleurs expressément de l'arrêt *Belgische Petroleum Unie* de la Cour de Justice³.

5. Conformément à l'article 6, § 4, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration des normes de produits. Les articles 3 et 4 du projet contiennent des normes de produits, de sorte que cette obligation doit être respectée. Il ne ressort toutefois pas du dossier que ce serait le cas; il convient d'encore y remédier.

6. Si les formalités susmentionnées devaient encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Le préambule fera également état de l'accomplissement des formalités visées aux points 4 et 5 ont été accomplies.

Article 4

8. L'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, et alinéa 2 du projet vise des dispositions de la directive. Il convient toutefois de faire référence aux dispositions de droit interne qui ont transposé ces dispositions de la directive.

À cet égard, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Bijlage IX werd slechts voor een klein deel overgenomen in de Belgische wetgeving, namelijk bijlage IV van het KB van 16 juli 2014. Het ontwerp, dat momenteel ingediend werd bij de Raad van State voor adviesaanvraag 62589, neemt deze bijlage IX

¹ Avis C.E. n° 58.501/20 du 24 novembre 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 26 décembre 2015 'modifiant la loi du 17 juillet 2013 relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation', observations 4.1 à 4.3 (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1518/001, pp. 19-20).

² Avis C.E. n° 58.538/1 du 21 décembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 juillet 2016 'fixant les volumes nominaux minimaux des biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes d'essence mis annuellement à la consommation', observation 4.

³ CJUE, 31 janvier 2013, C-26/11, *Belgische Petroleum Unie VZW e.a. contre Belgische Staat*, points 49 à 51.

echter volledig over. Indien dit ontwerp van KB eerder kan gepubliceerd worden, kan er eventueel een verwijzing naar dit KB opgenomen worden in dit ontwerp ».

Compte tenu de ces précisions, il est recommandé de publier l'arrêté royal résultant de la demande d'avis n° 62.589/1 ⁴ avant d'adopter l'arrêté envisagé, de sorte que l'on puisse viser les règles de droit interne.

Observation finale

9. Il a été demandé au délégué comment ce projet s'articule avec l'arrêté royal du 21 juillet 2016 'fixant les volumes nominaux minimaux des biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes d'essence mis annuellement à la consommation' qu'il n'est pas prévu d'abroger.

Il a répondu en ces termes :

« Dit KB zou inderdaad eigenlijk opgeheven moeten worden, het kan moeilijk samen van kracht zijn. We zouden dan na ontvangst van het advies een dergelijk artikel toe kunnen voegen ».

On peut admettre un ajout en ce sens à l'arrêté envisagé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ Avis C.E. n° 62.589/1 du 21 décembre 2017 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 2014 relatif aux obligations en matière d'information et d'administration en ce qui concerne les biocarburants de la catégorie B et C en accord avec la loi du 17 juillet 2013 relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation'.