RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.561/1
van 22 juni 2018

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 63.561/1
du 22 juin 2018

sur

un projet d’arrêté royal ‘établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d’origine renouvelable’

‡LW-ACHSIDJGE-GDFGBMW‡

Op 23 mei 2018 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 'houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juni 2018.

*

Le 23 mai 2018, 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 'établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d'origine renouvelable'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 juin 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juin 2018.

*

‡LW-ACHSIDJGE-GDFGBMW‡

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot omzetting in het interne recht van de artikelen 17, 18 en 19 van de 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', van artikel 1, vijfde en zesde lid, van de 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' en (gedeeltelijk) van artikel 2 en bijlagen I en II van de richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 'tot wijziging van de Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van de Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen' (artikel 1 van het ontwerp).

Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 26 november 2011 'houdende bepaling van productnormen voor biobrandstoffen' dat wordt opgeheven bij artikel 16 van het ontwerp.

3. De ontworpen regeling ontleent rechtsgrond aan artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, 3°, 5°, 6 en 9°, 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' (hierna: productnormenwet), waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Delegaties van verordenende aard aan een minister zijn aanvaardbaar voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard, wat impliceert dat die aangelegenheden exhaustief worden vermeld.

‡LW-ACHSIDJGE-GDFGBMW‡

In zoverre in de ontworpen regeling, voor hernieuwbare vloeibare of gasvormige transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong, de minister wordt gemachtigd om de minimale waarden te bepalen van de broeikasgasemissiereducties (artikel 5, tweede lid, van het ontwerp) en om de waarde te bepalen van de broeikasgasemissies (artikel 11 van het ontwerp), dient te worden opgemerkt dat deze machtigingen betrekking hebben op regelingen die geen omzetting vormen van Europese regelgeving. De uitvoering van deze delegaties is vereist om het ontwerp te kunnen toepassen op de voornoemde transportbrandstoffen. Deze delegaties zijn bijgevolg niet van bijkomstige aard, zodat de ermee bedoelde regelingen in het ontwerp zelf dienen te worden opgenomen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. In het tiende lid van de aanhef dient de correcte datum van de mededeling in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 worden vermeld, namelijk 26 oktober 2017.

Artikelen 1 en 2

6. Naar aanleiding van de vraag naar een concordantietabel voor de omzetting van de richtlijnbepalingen die worden vermeld in artikel 1 van het ontwerp, deelde de gemachtigde mee dat de omzetting van artikel 1, vijfde en zesde lid, van richtlijn 2009/30/EG niet het voorwerp vormt van het voorliggende ontwerp. Bijgevolg moet punt 2 in artikel 1 van het ontwerp worden geschrapt en dient de definitie van 'richtlijn 2009/30/EG' in artikel 2, 2°, van het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 4

7. In artikel 4, § 2, van het ontwerp is niet duidelijk wat de betekenis is van de woorden "vanaf 10 september 2017". Zoals de gemachtigde bevestigt, dienen deze woorden te worden geschrapt.

Artikelen 6 en 8

8.1. In de artikelen 6, tweede lid, 18°, en 8, tweede lid, 11°, van het ontwerp wordt als informatie op te nemen in de productverklaring verwezen naar een "verklaring van de overheid bevoegd voor de implementatie van de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen".

Er dient te worden opgemerkt dat de bescherming van het leefmilieu in beginsel zaak is van de gewesten (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen') en dat op die principiële bevoegdheid van de gewesten, 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 wordt gemaakt wat "het vaststellen

‡LW-ACHSIDJGE-GDFGBMW‡

van de productnormen" betreft. De thans voorgelegde regeling kan worden beschouwd als een productnormering en kan dus geacht worden een aangelegenheid te regelen die behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het zal dan aan de gewesten toekomen om, in acht genomen de ontworpen federale regeling, de betrokken bepalingen van de richtlijn 2008/98/EG verder om te zetten.

Gelet op deze bevoegdheidsverdeling, situeert voornoemde "bevoegde overheid" zich in België op het niveau van de gewesten. Rekening houdende met de autonomie van de gewesten zou de ontworpen bepaling er niet toe kunnen leiden dat door de federale wetgever eenzijdig verplichtingen worden opgelegd aan de gewesten in verband met deze verklaring. Het ontwerp dient op dit punt dan ook aan een nader onderzoek te worden onderworpen en desgevallend te worden aangepast in het licht van het voorgaande.

8.2. Deze opmerking geldt ook met betrekking tot het te leveren bewijs waarvan melding wordt gemaakt in artikel 14, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 13

9. In de Nederlandse tekst schrijve men "waarvoor een besluit van de Europese Commissie is genomen zoals bedoeld in artikel 18, §§ 4 tot 6, van Richtlijn 2009/28/EG".

Bijlage 3

10. In deel A, punten 2 en 3, van de bijlage 3 bij het ontwerp wordt verwezen naar richtlijnbepalingen in plaats van naar de internrechtelijke bepalingen waarbij de betrokken richtlijnbepalingen zijn omgezet.

Er dient daarbij te worden opgemerkt dat de techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is, tenzij er een specifieke verantwoording voor bestaat. Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht waarbij de bepalingen ervan in de interne rechtsorde worden omgezet, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. Bij gebreke van een specifieke verantwoording voor de verwijzingen naar de richtlijnen in bijlage 3, dienen deze te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarbij die richtlijnen in het interne recht werden omgezet.

*

‡LW-ACHSIDJGE-GDFGBMW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer en droit interne 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', l'article 1er, paragraphes 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' et (partiellement) l'article 2 et les annexes I et II de la directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables' (article 1er du projet).

Le projet d'arrêté royal à l'examen est appelé à se substituer à l'arrêté royal du 26 novembre 2011 'établissant des normes de produits pour les biocarburants' qu'abroge l'article 16 du projet.

3. La réglementation en projet trouve un fondement juridique dans les articles 5, § 1er, alinéa 1er, 1°, 3°, 5°, 6° et 9° 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' (ci-après : la loi relative aux normes de produits) dont il est fait mention dans le premier alinéa du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Des délégations de nature réglementaire accordées à un ministre sont admissibles pour autant qu'elles se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail, ce qui implique que ces matières soient mentionnées de manière exhaustive.

‡LW-ACHSIDJGE-GDFGBMW‡

Dans la mesure où, pour ce qui est des carburants liquides et gazeux renouvelables destinés au secteur du transport, d'origine non-biologique, la réglementation en projet habilite le ministre à déterminer les valeurs minimales de réduction des émissions de gaz à effet de serre (article 5, alinéa 2, du projet) ainsi que la valeur des gaz à effet de serre (article 11 du projet), on observera que ces délégations ont pour objet des réglementations qui ne transposent pas une réglementation européenne. La mise en œuvre de ces délégations est requise pour pouvoir appliquer le projet aux carburants, destinés au transport, précités. Ces délégations ne sont par conséquent pas d'ordre accessoire, de sorte qu'on intégrera les règles visées dans le projet même.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. À l'alinéa 10 du préambule, on mentionnera la date correcte de la communication opérée dans le cadre de la directive (UE) 2015/1535, à savoir le 26 octobre 2017.

Articles 1er et 2

6. À la suite de la demande visant à obtenir un tableau de concordance pour la transposition des dispositions de la directive dont il est question à l'article 1er du projet, le délégué a déclaré que la transposition de l'article 1er, paragraphes 5 et 6, de la directive 2009/30/CE n'est pas visée par le projet à l'examen. Partant, le point 2 de l'article 1er du projet sera supprimé et la définition de la 'directive 2009/30/CE' dans l'article 2, 2°, du projet omise.

Article 4

7. À l'article 4, § 2, du projet, on n'aperçoit pas le sens des mots « à partir du 10 septembre 2017 ». Comme le confirme le délégué, il convient de les supprimer.

Articles 6 et 8

8.1. À titre d'information à insérer dans la déclaration de produit, les articles 6, alinéa 2, 18°, et 8, alinéa 2, 11°, du projet visent une « déclaration des autorités compétentes pour la mise en œuvre de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives ».

Il est à noter que la protection de l'environnement relève en principe des régions (article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') et que l'alinéa 2, 1°, de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, instaure, 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 ». On peut considérer que les règles actuellement à l'examen établissent des normes de produits et, partant, estimer que le projet régit

‡LW-ACHSIDJGE-GDFGBMW‡

une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale. Dans ce cas, il appartiendra aux régions, en ayant égard aux mesures fédérales en projet, de transposer les dispositions concernées des directives 2008/98/CE.

En Belgique, compte tenu de cette répartition de compétences, « l'autorité compétente » précitée se situe au niveau régional. Compte tenu de l'autonomie des régions, la disposition en projet ne pourrait avoir pour effet qu'en ce qui concerne cette déclaration, des obligations soient imposées unilatéralement aux régions par le législateur fédéral. Dès lors, le projet sera réexaminé sur ce point et sera, le cas échéant, adapté au regard de l'observation qui précède.

8.2. Cette observation vaut également concernant la preuve à fournir dont il est fait mention à l'article 14, alinéa 1er, du projet.

Article 13

9. Dans le texte néerlandais, on écrira « waarvoor een besluit van de Europese Commissie is genomen zoals bedoeld in artikel 18, §§ 4 tot 6, van Richtlijn 2009/28/EG ».

Annexe 3

10. La partie A, points 2 et 3, de l'annexe 3 du projet renvoie à des dispositions de la directive au lieu de viser des dispositions de droit interne transposant les dispositions concernées de la directive.

On relèvera à cet égard que la technique de la « réglementation par référence » à des règles énoncées dans des directives n'est pas admissible pour des motifs de légistique, sauf s'il existe une justification spécifique. En effet, il découle des caractéristiques d'une directive UE qu'en principe, ce n'est pas la directive même, mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique interne qui s'appliqueront dans cet ordre juridique. À défaut d'une raison spécifique justifiant les références aux directives dans l'annexe 3, celles-ci devront être remplacées par des références aux règles de droit interne transposant, en droit interne, ces directives.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-ACHSIDJGE-GDFGBMW‡