RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.709/1
van 12 december 2019

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 4 mei 2018 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 66.709/1
du 12 décembre 2019

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant les articles 3 et 4 de l’arrêté royal du 4 mai 2018 fixant les volumes nominaux minimaux des biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants mis annuellement à la consommation’

‡LW-BJMTOEGDC-GGHAJUQ‡

Op 13 november 2019 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 wijziging van artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 4 mei 2018 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 28 november 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, 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 12 december 2019.

*

Le 13 novembre 2019, 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 'modifiant les articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 4 mai 2018 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 28 novembre 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseillers d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 décembre 2019.

*

‡LW-BJMTOEGDC-GGHAJUQ‡

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het bijmengvolume (voor benzine E5, benzine E10 en diesel[1]) dat vanaf 1 januari 2020 wordt verhoogd tot 8,5% duurzame biobrandstoffen, uitgedrukt in energetische waarde op de hoeveelheid duurzame biobrandstoffen gemengd in fossiele brandstoffen die jaarlijks tot verbruik uitgeslagen worden, te verhogen tot 9,6%. Daartoe wordt in de artikelen 3 en 4, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2018 'tot vastlegging van de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes brandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten' de vermelding "8,5%" vervangen door "9,6%" (artikelen 1 en 2, 1° en 2°, van het ontwerp).

Om het nieuwe percentage van 9,6% te bereiken, wordt voorts aan de geregistreerde aardoliemaatschappijen toegestaan de bijdrage van duurzame biobrandstoffen geproduceerd uit grondstoffen opgenomen in bijlage IV 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 minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten' dubbel te tellen voor een maximale werkelijke waarde van 1,2%. Daartoe wordt in artikel 4, tweede lid, van

[1] Zie artikel 7, § 1, van de wet van 17 juli 2013 'houdende minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele brandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten'.

‡LW-BJMTOEGDC-GGHAJUQ‡

het koninklijk besluit van 4 mei 2018 de vermelding "0,6%" vervangen door "1,2%" (artikel 2, 2°).

4. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden ontleend aan 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', waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef.

VORMVEREISTEN

5. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, 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' dient elk ontwerp waarbij een technisch voorschrift wordt vastgesteld "onverwijld" aan de Europese Commissie te worden meegedeeld.

Met het ontwerp worden wijzigingen aangebracht aan de technische voorschriften die vanaf 1 januari 2020 gelden voor het op de markt brengen van benzine E5, benzine E10 en diesel.

Gevraagd of het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie, antwoordde de gemachtigde in eerste instantie dat er op informele wijze, via de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie, contact is geweest met de Europese Commissie met betrekking tot het ontwerp van koninklijk besluit.

Er dient te worden opgemerkt dat het op informele wijze contacteren van de Europese Commissie over het voorliggend ontwerp geen afbreuk doet aan de overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 voorgeschreven meldingsverplichting.[2]

Bovendien dient te worden benadrukt dat bij die melding tevens rekening moet worden gehouden met de *standstill*-periode bedoeld in artikel 6, lid 1, van voornoemde richtlijn, die inhoudt dat de lidstaten de goedkeuring van een ontwerp van een technisch voorschrift moeten uitstellen "voor de duur van drie maanden te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de in artikel 5, lid 1, bedoelde mededeling ontvangt".

De gemachtigde heeft, na informeel contact met de Europese Commissie, verklaard dat een formele notificatie verplicht is en dat "gezien deze formele termijn van 3 maand (…) de voorziene inwerkingtreding (werd) gewijzigd naar 1 april 2020".

[2] Zie in dit verband adv.RvS 62.617/1 van 28 december 2017 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 4 mei 2018 (opmerking 4), alsook 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. 54-1518/1, 17) en 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).

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

‡LW-BJMTOEGDC-GGHAJUQ‡

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Het vierde en vijfde lid van de aanhef moeten worden aangevuld respectievelijk met de datum van de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, met name 4 november 2019, en met de datum van het overleg met de gewesten in het kader van de Interministeriële Conferentie van Energie, met name 12 november 2019.

7. In het zesde lid van de aanhef, dient, eens vervuld, de datum van de aanmelding bij de Europese Commissie te worden vermeld.

8. Er dient nog melding te worden gemaakt van de uitgevoerde regelgevingsimpactanalyse (RIA).

Artikel 2

9. Het woord "alinea" wordt in de Nederlandse tekst beter vervangen door het woord "lid".

Inwerkingtredingsbepaling

10. Naar luid van artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 mei 2018 treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2020.

Gevraagd of de ontworpen wijzigingen op zo'n korte termijn wel haalbaar zijn voor de geregistreerde aardoliemaatschappijen, gelet op de overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 voorgeschreven meldingsverplichting en de daaraan gekoppelde *standstill*-periode bedoeld in artikel 6 van dezelfde richtlijn, antwoordde de gemachtigde:

> "Beide petroleumfederaties (BPF en BRAFCO) werden geconsulteerd en steunen deze voorziene wijziging. Dit is belangrijk aangezien zij de betrokken sector vertegenwoordigen en informeren. Zoals vermeld bij vraag 1, hebben we de datum van inwerkingtreding verschoven naar 1 april 2020 zodoende meer marge te geven aan de leveranciers.
>
> Het is van belang aan te duiden dat beide Richtlijnen (2009/28/EG en 98/70/EG) samen gezien dienen te worden, aangezien beide doelstellingen sterk gelinkt en verweven dienen te zijn (zie antwoord op vraag 2). Voorlopig is het bijmengen van duurzame biobrandstof in diesel en benzine de belangrijkste manier om het aandeel hernieuwbare

‡LW-BJMTOEGDC-GGHAJUQ‡

energie in de transportsector te verhogen. Middels dit koninklijk besluit wordt er gestreefd naar meer coherentie.

We dienen ook te benadrukken dat dit een politieke beslissing is, in overleg met het kabinet."

Aangezien de inwerkingtreding van de ontworpen regeling niet los kan worden gezien van de *standstill*-periode bedoeld in artikel 6, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535, zal de door artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 mei 2018 bepaalde datum van inwerkingtreding van 1 januari 2020 niet langer haalbaar zijn en zal de inwerkingtreding van dat koninklijk besluit dienovereenkomstig moeten worden uitgesteld. De stellers van het ontwerp zullen, indien ze wensen vast te houden aan de door de gemachtigde aangegeven datum van 1 april 2020 voor de inwerkingtreding van de ontworpen regeling, bij het beoordelen van de haalbaarheid van deze datum rekening dienen te houden met het gegeven dat de datum van inwerkingtreding zal afhangen van de datum van ontvangst van de melding door de Europese Commissie, waarbij vanaf die datum, voor de duur van drie maanden, de goedkeuring van het ontwerp zal moeten worden uitgesteld.

Gelet op wat voorafgaat, wordt het ontwerp het best aangevuld met een aangepaste bepaling van inwerkingtreding die mede wordt betrokken op de datum van inwerkingtreding die in artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 mei 2018 wordt vermeld.

*

‡LW-BJMTOEGDC-GGHAJUQ‡

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de porter à 9,6 % le volume d'incorporation (pour l'essence E5, l'essence E10 et le diesel [1]) qui, à partir du 1er janvier 2020, est porté à 8,5 % de biocarburants durables, exprimés en valeur énergétique sur la quantité de biocarburants durables mélangés aux carburants fossiles mis annuellement à la consommation. À cet effet, la mention « 8,5 % » est remplacée par « 9,6 % » dans les articles 3 et 4, alinéas 1er et 2, de l'arrêté royal du 4 mai 2018 'fixant les volumes nominaux minimaux des biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants mis annuellement à la consommation' (articles 1er et 2, 1° et 2°, du projet).

Afin d'atteindre le nouveau pourcentage de 9,6 %, les sociétés pétrolières enregistrées sont en outre habilitées à compter double, pour une valeur réelle maximale de 1,2 %, la contribution des biocarburants durables produits à partir des matières premières inscrites dans l'annexe IV de 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'. Pour ce faire, la mention « 0,6 % » est remplacée par « 1,2 % » dans l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 4 mai 2018 (article 2, 2°).

[1] Voir l'article 7, § 1er, 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'.

‡LW-BJMTOEGDC-GGHAJUQ‡

4. Le projet peut tirer un fondement juridique de 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', auquel fait référence le premier alinéa du préambule.

FORMALITÉS

5. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, 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', tout projet fixant une règle technique doit être communiqué « immédiatement » à la Commission européenne.

Le projet apporte des modifications aux règles techniques qui s'appliqueront à partir du 1er janvier 2020 à la mise sur le marché de l'essence E5, de l'essence E10 et du diesel.

Interrogé sur le point de savoir si le projet a été notifié à la Commission européenne, le délégué a répondu en premier lieu que des contacts informels ont eu lieu avec la Commission européenne au sujet du projet d'arrêté royal, via la délégation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne.

Il y a lieu d'observer que des prises de contacts informels avec la Commission européenne concernant le projet à l'examen n'affectent en rien l'obligation de notification prescrite conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 [2].

En outre, il convient de souligner que dans le cadre de cette notification, il faut aussi tenir compte de la période de *standstill*, visée à l'article 6, paragraphe 1, de la directive précitée qui indique que les États membres doivent reporter l'adoption d'un projet de règle technique « de trois mois à compter de la date de la réception par la Commission de la communication prévue à l'article 5, paragraphe 1 ».

Après ces contacts informels avec la Commission européenne, le délégué a déclaré qu'une notification formelle est requise et que « gezien deze formele termijn van 3 maand (…) de voorziene inwerkingtreding (werd) gewijzigd naar 1 april 2000 ».

Si les formalités susmentionnées devaient encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être

[2] Voir à cet égard l'avis C.E. 62.617/1 du 28 décembre 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 mai 2018 (observation 4), ainsi que l'avis C.E. 58.501/1 du 24 novembre 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 26 décembre 2016 '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° 54-1518/1, 17) et l'avis C.E. 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).

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

‡LW-BJMTOEGDC-GGHAJUQ‡

soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Il convient de compléter respectivement les quatrième et cinquième alinéas du préambule, par la date de l'accord du Ministre du Budget, à savoir le 4 novembre 2019, et par la date de la concertation avec les régions dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Énergie, à savoir le 12 novembre 2019.

7. Au sixième alinéa du préambule, il conviendra d'indiquer la date de la notification à la Commission européenne, dès qu'elle aura été effectuée.

8. Il y a lieu de mentionner également l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) réalisée.

Article 2

9. Dans le texte néerlandais, mieux vaut remplacer le mot « alinea » par le mot « lid ».

Disposition d'entrée en vigueur

10. Selon l'article 3 de l'arrêté royal du 4 mai 2018, l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1er janvier 2020.

Interrogé sur le point de savoir si les modifications en projet pourront effectivement être applicables dans un délai aussi bref pour les sociétés pétrolières enregistrées, eu égard à l'obligation de notification prescrite par l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 et à la période de *standstill* qui y est associée, visée à l'article 6 de la même directive, le délégué a répondu :

> « Beide petroleumfederaties (BPF en BRAFCO) werden geconsulteerd en steunen deze voorziene wijziging. Dit is belangrijk aangezien zij de betrokken sector vertegenwoordigen en informeren. Zoals vermeld bij vraag 1, hebben we de datum van inwerkingtreding verschoven naar 1 april 2020 zodoende meer marge te geven aan de leveranciers.

‡LW-BJMTOEGDC-GGHAJUQ‡

Het is van belang aan te duiden dat beide Richtlijnen (2009/28/EG en 98/70/EG) samen gezien dienen te worden, aangezien beide doelstellingen sterk gelinkt en verweven dienen te zijn (zie antwoord op vraag 2). Voorlopig is het bijmengen van duurzame biobrandstof in diesel en benzine de belangrijkste manier om het aandeel hernieuwbare energie in de transportsector te verhogen. Middels dit koninklijk besluit wordt er gestreefd naar meer coherentie.

We dienen ook te benadrukken dat dit een politieke beslissing is, in overleg met het kabinet. »

L'entrée en vigueur du règlement en projet ne pouvant pas s'envisager indépendamment de la période de *standstill*, visée à l'article 6, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535, la date d'entrée en vigueur du 1er janvier 2020 fixée par l'article 3 de l'arrêté royal du 4 mai 2018 ne pourra plus être respectée et, en conséquence, l'entrée en vigueur de cet arrêté royal devra être reportée. Si les auteurs du projet entendent s'en tenir à la date du 1er avril 2020 indiquée par le délégué pour l'entrée en vigueur du dispositif en projet, ils devront tenir compte – lorsqu'ils apprécieront l'applicabilité de cette date – du fait que la date d'entrée en vigueur dépendra de la date de réception de la notification par la Commission européenne, étant entendu que l'adoption du projet devra être reportée de trois mois à compter de cette date.

Compte tenu de ce qui précède, il est préférable de compléter le projet par une disposition d'entrée en vigueur adaptée tenant également compte de la date d'entrée en vigueur mentionnée à l'article 3 de l'arrêté royal du 4 mai 2018.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-BJMTOEGDC-GGHAJUQ‡