



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.022/3
van 13 maart 2020

avis 67.022/3
du 13 mars 2020

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de ordonnantie van 2 mei 2013
houdende het Brussels
Wetboek van lucht, klimaat en
energiebeheersing met het oog
van de omzetting van de
richtlijn (EU) 2018/844'

un avant-projet d'ordonnance
'modifiant l'ordonnance du
2 mai 2013 portant le code
Bruxellois de l'air, du climat et
de la maîtrise de l'énergie en
vue de la transposition de la
directive (UE) 2018/844'

Op 18 februari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van lucht, klimaat en energiebeheersing met het oog van de omzetting van de richtlijn (EU) 2018/844’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 maart 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, 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 13 maart 2020.

*

Le 18 février 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le code Bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie en vue de la transposition de la directive (UE) 2018/844’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 3 mars 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, 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 13 mars 2020.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt tot de wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: BWLKE) met het oog op de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/844.²

De wijzigingen hebben vooreerst betrekking op de invoering van een langetermijnrenovatiestrategie als het Brusselse luik van het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan (artikelen 4 tot 12 van het voorontwerp).

Voorts worden een aantal specifieke wijzigingen aangebracht in de EPB-regelgeving. Naast een aantal terminologische aanpassingen (artikelen 13 tot 15), betreffen die wijzigingen de haalbaarheidsstudies (artikelen 16 en 21), de verwarmings- en klimaatregelingssystemen, inclusief het toezicht erop (artikelen 17 tot 19 en 22), de regeling van de gegevensverwerking (artikel 20) en de berekeningswijze van de administratieve boetes (artikel 23).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De omstandigheid dat bij het adviesdossier geen concordantietabel is gevoegd met de bepalingen van het voorontwerp en de relevante, te implementeren Europeesrechtelijke bepalingen, bemoeilijkt in aanzienlijke mate de beoordeling van de juistheid en de volledigheid van de omzetting van richtlijn (EU) 2018/844. De Raad van State dringt er dan ook op aan om die concordantietabel alsnog op te stellen en samen met het ontwerp in te dienen bij het parlement en om in de toekomst steeds een concordantietabel te voegen bij een voorontwerp dat strekt tot de implementatie van Europees recht, tenzij in de meest triviale gevallen.³

Die concordantietabel kan voorts ook het best worden toegevoegd aan de mededeling van de omzetting aan de Europese Commissie, die volgens het Hof van Justitie

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Richtlijn (EU) 2018/844 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie’. Deze richtlijn moest overeenkomstig artikel 3, lid 1, eerste alinea, ervan uiterlijk op 10 maart 2020 zijn omgezet.

³ Zie ook adv.RvS 65.632/3 van 9 april 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 april 2019 ‘houdende een technisch reglement voor het beheer van het transmissienet van elektriciteit en de toegang ertoe’, opmerking 6.

immers “voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen over de maatregelen ter omzetting van een richtlijn” moet inhouden, mede met het oog op de rechtszekerheid.⁴

4. In de Nederlandse tekst van het indieningsbesluit en van de artikelen 1 en 2 van het voorontwerp moet worden aangesloten bij de formules F 6, F 4-1-1-3 en F 4-1-2-1 van de handleiding wetgevingstechniek.⁵

5. In de artikelen 16 en 22 van het voorontwerp worden tekstonderdelen vernummerd. Dat is niet nodig, omdat in het eerste geval met paragrafen en in het tweede geval met punten met een schuinestreeppnummering kan worden gewerkt. Het vernummen van tekstonderdelen heeft ook als nadeel dat alle bestaande verwijzingen naar die onderdelen aangepast zullen moeten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. In de Nederlandse tekst van het opschrift moet het woord “de” worden weggelaten voor het woord “richtlijn”.

Artikel 19

7. In de inleidende bepaling van artikel 19 van het voorontwerp moeten de woorden “in afdeling 5 van hoofdstuk 1 van titel 2 van boek 2” worden ingevoegd tussen de woorden “wordt” en “een nieuw artikel”, zodat geen misverstand (en dus rechtsonzekerheid) kan ontstaan over de vraag in welke afdeling het ontworpen artikel 2.2.17/1 van het BWLKE moet worden opgenomen.

8. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2.2.17/1, tweede lid, van het BWLKE schrijve men “in het eerste lid” in plaats van “in eerst lid”.

9. Eveneens in het ontworpen artikel 2.2.17/1, tweede lid, van het BWLKE schrijve men “mogelijk te maken” in plaats van “op te richten”.

Artikel 20

10. In het ontworpen artikel 2.2.18, § 2, van het BWLKE (artikel 20 van het voorontwerp) moet ook telkens de maximale bewaartermijn van de erin vermelde persoonsgegevens worden bepaald.

⁴ HvJ (Gr.K.) 8 juli 2019, *Commissie t. België*, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, punt 59.

⁵ *Beginnelen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

11. In het ontworpen artikel 2.2.18, § 5, eerste lid, 1°, van het BWLKE kan beter worden verwezen naar “de in die bepalingen bedoelde erkende personen” in plaats van te werken met een opsomming die wordt voorafgegaan door het woord “zoals”.

Artikel 22

12. In artikel 22, 5°, van het voorontwerp schrijve men “In *het eerste lid van punt 3*,⁶ wordt punt c) opgeheven”.

Artikel 23

13. De ontworpen wijzigingen van punt 2.2 van bijlage 2.4 van het BWLKE (artikel 23 van het voorontwerp) zijn bijzonder moeilijk toe te passen, wat tot rechtsonzekerheid kan leiden. Het is daarom uiterst raadzaam om punt 2.2 in zijn geheel te vervangen in de beoogde versie.

*

⁶ Zie daarover opmerking 5.

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet de modifier l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' (ci-après : COBRACE) en vue de la transposition partielle de la directive (UE) 2018/844 ².

Les modifications concernent en premier lieu la mise en place d'une stratégie de rénovation à long terme intitulée volet bruxellois du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (articles 4 à 12 de l'avant-projet).

Ensuite, un certain nombre de modifications spécifiques sont apportées à la réglementation PEB. Outre certaines adaptations terminologiques (articles 13 à 15), ces modifications portent sur les études de faisabilité (articles 16 et 21), les systèmes de chauffage et de climatisation, y compris leur surveillance (articles 17 à 19 et 22), la réglementation du traitement des données (article 20) et les modalités de calcul des amendes administratives (article 23).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'absence, dans le dossier de demande d'avis, d'un tableau de concordance reproduisant les dispositions de l'avant-projet et les dispositions européennes pertinentes à mettre en œuvre, complique considérablement l'appréciation de l'exactitude et de l'exhaustivité de la transposition de la directive (UE) 2018/844. Le Conseil d'État insiste dès lors pour que ce tableau de concordance soit encore établi et soumis au Parlement en même temps que le projet et pour qu'à l'avenir, un tableau de concordance accompagne toujours un avant-projet visant à mettre en œuvre le droit européen, sauf dans les cas les plus communs ³.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 'modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique'. Conformément à son article 3, paragraphe 1, premier alinéa, cette directive devait être transposée au plus tard le 10 mars 2020.

³ Voir également l'avis 65.632/3 du 9 avril 2019, sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 avril 2019 'établissant un règlement technique pour la gestion du réseau de transport de l'électricité et l'accès à celui-ci', observation 6.

Par ailleurs, il est également préférable d'ajouter ce tableau de concordance à la notification de la transposition à la Commission européenne qui, selon la Cour de Justice doit, en effet, contenir « des informations suffisamment claires et précises quant aux mesures de transposition d'une directive », notamment afin de satisfaire à l'obligation de sécurité juridique ⁴.

4. Dans le texte néerlandais de l'arrêté de présentation et des articles 1^{er} et 2 de l'avant-projet, il convient de se conformer aux formules F 6, F 4-1-1-3 et F 4-1-2-1 du guide de technique législative ⁵.

5. Les articles 16 et 22 de l'avant-projet modifient la numérotation de parties de texte. Cette numérotation est inutile dès lors qu'on peut recourir, dans le premier cas, à des paragraphes et, dans le second cas, à une numérotation par barre oblique. La modification de la numérotation de parties de texte présente aussi l'inconvénient que toutes les références existantes à ces parties de texte devront être adaptées.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. Dans le texte néerlandais de l'intitulé, on supprimera le mot « de » précédant le mot « richtlijn ».

Article 19

7. Dans la disposition liminaire de l'article 19 de l'avant-projet, il y a lieu d'insérer les mots « dans la section 5 du chapitre 1^{er} du titre 2 du livre 2 » entre les mots « inséré » et « un », de sorte que la question de savoir dans quelle section l'article 2.2.17/1, en projet, du COBRACE doit figurer, ne puisse être source de confusion (et donc d'insécurité juridique).

8. Dans le texte néerlandais de l'article 2.2.17/1, alinéa 2, en projet, du COBRACE, on écrira « in het eerste lid » plutôt que « in eerst lid ».

9. De même, à l'article 2.2.17/1, alinéa 2, en projet, du COBRACE, il convient d'écrire « permettre » au lieu de « fonder ».

⁴ CJUE (Gr.K.), 8 juillet 2019, *Commission c. Belgique*, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, point 59.

⁵ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 20

10. À l'article 2.2.18, § 2, en projet, du COBRACE (article 20 de l'avant-projet), il faut également déterminer chaque fois le délai maximum de conservation des données à caractère personnel qui y sont mentionnées.

11. À l'article 2.2.18, § 5, alinéa 1^{er}, 1°, en projet, du COBRACE, il est préférable de faire référence aux « personnes agréées visées dans ces dispositions » plutôt que de recourir à une énumération précédée des mots « telles que ».

Article 22

12. À l'article 22, 5°, de l'avant-projet, on écrira « au *premier alinéa du point 3* ⁶, le point c) est abrogé ».

Article 23

13. Les modifications en projet du point 2.2 de l'annexe 2.4 du COBRACE (article 23 de l'avant-projet) sont particulièrement difficiles à appliquer, ce qui peut être source d'insécurité juridique. Il est donc fortement recommandé de remplacer entièrement le point 2.2 dans la version visée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁶ Voir à ce sujet l'observation 5.