



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.662/1
van 8 januari 2026

avis 78.662/1
du 8 janvier 2026

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende
wijzigingen aan 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 15 december 2025 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 ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende wijzigingen aan 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 eerste kamer onderzocht op 6 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 januari 2026.

*

Le 15 décembre 2025, 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 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 première chambre le 6 janvier 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Sander MEERT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2026.

*

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 ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Artikel 28, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 19 juli 2001 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ bepaalt dat elke leverancier, met uitzondering van de distributienetbeheerder, aan de Brusselse energieregulator (Brugel) jaarlijks een aantal groenestroomcertificaten aflevert dat overeenstemt met de in die paragraaf vermelde jaarlijkse quota, vermenigvuldigd met het geheel van leveringen, uitgedrukt in MWu, in de loop van het jaar aan in aanmerking komende afnemers gevestigd op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, en gedeeld door 1 MWu, met dien verstande dat de jaarlijkse quota na 2006 niet langer uitdrukkelijk in die paragraaf vermeld staan maar krachtens artikel 28, § 2, derde lid, van die ordonnantie door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering worden bepaald.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot vervanging van artikel 1 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’, waarin die quota worden bepaald.

Het ontwerp beoogt de jaarlijkse quota van groenestroomcertificaten voor de jaren 2026 tot en met 2030 te verhogen.

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in het in de aanhef vermelde artikel 28, § 2, van de ordonnantie van 19 juli 2001, meer bepaald in het derde lid ervan, dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opdraagt om de quota van groenestroomcertificaten te bepalen op basis van de evolutie van de groene-elektriciteitsmarkt en van de werking van de vrijgemaakte markt.¹

VORMVEREISTEN

5. Vermits de ordonnantie van 4 oktober 2018 ‘tot invoering van de gelijkekansentest’ is opgeheven,² moet in het vierde lid van de aanhef het evaluatieverslag opgesteld overeenkomstig artikel 69, § 1, eerste lid, 1°, van het Brussels Wetboek ‘inzake de gelijkheid, de non-discriminatie en de bevordering van diversiteit’ worden vermeld, in plaats van de daar aangehaalde gelijke kansentest. Uit de aan de Raad van State bezorgde stukken blijkt dat dat evaluatieverslag werd opgesteld op 1 juli 2025.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. In de Nederlandse tekst van het opschrift schrijve men “tot wijziging van” in de plaats van “houdende wijzigingen aan”.

Aanhef

7.1. In het eerste lid van de aanhef dient meer precies artikel 28, § 2, *derde lid*, van de ordonnantie van 19 juli 2001 te worden vermeld. Aanvullend dient de wetsgeschiedenis van die bepaling te worden vermeld, zijnde de vervanging ervan bij de ordonnantie van 14 december 2006 en de wijziging bij de ordonnantie van 20 juli 2011.

7.2. In de Nederlandse tekst van het derde lid van de aanhef schrijve men “geschiktheid” in de plaats van “overeenstemming”.

¹ Vgl. adv.RvS 70.399/3 van 29 november 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 december 2021 ‘houdende wijzigingen 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’, opmerking 3.

² Zie artikel 203 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2024 ‘houdende het Brussels Wetboek inzake de gelijkheid, de non-discriminatie en de bevordering van diversiteit’.

Artikel 1

8. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van de vervanging van artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 november 2012 bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 januari 2024.

SLOTOPMERKING

9. Krachtens het huidige artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 november 2012 geldt voor het jaar 2026 een quotum van 22,7%. Artikel 1 van het ontwerp strekt onder meer ertoe dat percentage te verhogen tot 26,9%.

Aangezien het te nemen besluit pas in de loop van 2026 zal worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, rijst de vraag of de betrokken leveranciers nog voldoende tijd wordt gelaten om kennis te nemen van de nieuwe regeling en aan de verzwaarde verplichting tot inlevering van groenestroomcertificaten te voldoen. In dat verband moet worden opgemerkt dat artikel 28, § 3, van de ordonnantie van 19 juli 2001 bepaalt dat “[i]n geval van, gehele of gedeeltelijke, niet-uitvoering van de verplichting bepaald in § 2, [...] Brugel op basis van een dossier voorbereid door haar personeel een boete op[legt] aan de betrokken leverancier overeenkomstig artikel 32”.

Overeenkomstig artikel 28, § 2, vierde lid, van de ordonnantie van 19 juli 2001 wordt het geheel van de geleverde volumes berekend op basis van de door de netbeheerders verstrekte gegevens. Overeenkomstig artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015 ‘betreffende de promotie van groene elektriciteit en energie uit hernieuwbare bronnen’ berekent Brugel, op basis van de gegevens die de netbeheerders hebben doorgegeven, het aantal certificaten dat iedere leverancier moet indienen en deelt het dit aantal ten laatste op 28 februari mee aan iedere leverancier. Nog luidens dat artikel laat iedere leverancier ten laatste op 31 maart aan Brugel weten hoeveel op zijn rekening geregistreerde groenestroomcertificaten moeten worden verrekend voor de naleving van zijn verplichtingen.

Hieruit blijkt dat het verhoogde quotum voor 2026 weliswaar reeds van toepassing is op leveringen vanaf 1 januari 2026, maar dat de betrokken leveranciers tot 31 maart 2027 de tijd hebben om te voldoen aan de inleververplichting. Derhalve hebben de betrokken leveranciers eveneens tot 31 maart 2027 de tijd om het op basis van het quotum voor 2026 in te leveren aantal groenestroomcertificaten aan te kopen.

Er kan derhalve worden aangenomen dat de betrokken leveranciers over voldoende tijd zullen beschikken om kennis te nemen van de gewijzigde regeling en er zich naar te schikken. Niettemin dienen de stellers van het ontwerp erover te waken dat het te nemen besluit zo spoedig mogelijk wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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 DU PROJET

3. L'article 28, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 'relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale' dispose que tout fournisseur, à l'exclusion du gestionnaire de réseau de distribution, remet annuellement au régulateur de l'énergie bruxellois (Brugel) un nombre de certificats verts correspondant au quota annuel mentionné dans ce paragraphe, multiplié par le total des fournitures à des clients éligibles établis sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, exprimées en MWh, qu'il a effectuées au cours de l'année, et divisé par 1 MWh, étant entendu qu'après 2006, les quotas annuels ne sont plus expressément mentionnés dans ce paragraphe, mais sont arrêtés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 28, § 2, alinéa 3, de cette ordonnance.

Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de remplacer l'article 1^{er} de 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', qui définit ces quotas.

Le projet vise à augmenter les quotas annuels de certificats verts pour les années 2026 à 2030 incluse.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 28, § 2, de l'ordonnance du 19 juillet 2001, mentionné dans le préambule, en particulier dans son alinéa 3, qui charge le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'arrêter les quotas de certificats verts sur la base de l'évolution du marché de l'électricité verte et du fonctionnement du marché libéralisé ¹.

FORMALITÉS

5. Étant donné que l'ordonnance du 4 octobre 2018 'tendant à l'introduction du test d'égalité des chances' a été abrogée ², il faut mentionner, au quatrième alinéa du préambule, l'analyse d'impact établie conformément à l'article 69, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code bruxellois 'de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité', au lieu du test d'égalité des chances qui y est cité. Les pièces transmises au Conseil d'État font apparaître que l'analyse d'impact a été réalisée le 1^{er} juillet 2025.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. Dans le texte néerlandais de l'intitulé, on écrira « tot wijziging van » au lieu de « houdende wijzigingen aan ».

Préambule

7.1. Au premier alinéa du préambule, il faut mentionner plus précisément l'article 28, § 2, *alinéa 3*, de l'ordonnance du 19 juillet 2001. À titre complémentaire, on mentionnera l'historique de cette disposition, à savoir son remplacement par l'ordonnance du 14 décembre 2006 et sa modification par l'ordonnance du 20 juillet 2011.

7.2. Dans le texte néerlandais du troisième alinéa du préambule, on écrira « geschiktheid » au lieu de « overeenstemming ».

¹ Comparer avec l'avis 70.399/3 du 29 novembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2021 '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', observation 3.

² Voir l'article 203 des décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française du 4 avril 2024 'portant le Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité'.

Article 1^{er}

8. Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet, il y a lieu de mentionner le remplacement de l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 novembre 2012 par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 janvier 2024.

OBSERVATION FINALE

9. En vertu de l'actuel article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 novembre 2012, un quota de 22,7 % s'applique pour l'année 2026. L'article 1^{er} du projet a notamment pour objet de porter ce pourcentage à 26,9 %.

Dès lors que l'arrêté envisagé ne sera publié au Moniteur belge que dans le courant de l'année 2026, la question se pose de savoir si le délai laissé aux fournisseurs concernés est suffisant pour prendre connaissance du nouveau régime et satisfaire à l'obligation renforcée de remise des certificats verts. À cet égard, il y a lieu d'observer que l'article 28, § 3, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 dispose qu'« [e]n cas d'inexécution totale ou partielle de l'obligation visée au § 2, une amende est imposée par Brugel au fournisseur défaillant conformément à l'article 32 sur la base d'un dossier préparé par son personnel ».

Conformément à l'article 28, § 2, alinéa 4, de l'ordonnance du 19 juillet 2001, le total des volumes fournis est calculé sur la base des données fournies par les gestionnaires de réseau. Conformément à l'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2015 'relatif à la promotion de l'électricité verte et de l'énergie issue de sources renouvelables', Brugel calcule et communique à chaque fournisseur, pour le 28 février au plus tard, le nombre de certificats verts que celui-ci doit lui remettre, sur la base des données transmises par les gestionnaires de réseau. Toujours selon cet article, chaque fournisseur communique à Brugel, pour le 31 mars au plus tard, le nombre de certificats verts inscrits sur son compte qui doivent être comptabilisés pour le respect de ses obligations.

Il en ressort que, bien que le quota majoré pour 2026 s'applique déjà aux fournitures à partir du 1^{er} janvier 2026, les fournisseurs concernés ont jusqu'au 31 mars 2027 pour satisfaire à l'obligation de remise. Dès lors, les fournisseurs concernés ont également jusqu'au 31 mars 2027 pour acheter le nombre de certificats verts à remettre sur la base du quota pour 2026.

On peut dès lors considérer que les fournisseurs concernés disposeront d'un délai suffisant pour prendre connaissance du régime modifié et s'y conformer. Néanmoins, les auteurs du projet doivent veiller à ce que l'arrêté envisagé soit publié le plus rapidement possible au Moniteur belge.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC