



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.728/1/V
van 3 augustus 2022

avis 71.728/1/V
du 3 août 2022

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
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’

un avant-projet de loi
‘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’

Op 20 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 4 augustus 2022,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot 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’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 26 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Paul LEMMENS, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, staatsraad, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 augustus 2022.

*

Le 20 juin 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 4 août 2022^{**}, sur un avant-projet de loi ‘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’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 26 juillet 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Paul LEMMENS, président de chambre, Chantal BAMPS, conseiller d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 août 2022.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan. Dit onderzoek geeft enkel aanleiding tot de hiernavolgende opmerkingen.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het voorontwerp heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt diverse wijzigingen aan te brengen in 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’.

Artikel 2 van het voorontwerp voegt in de wet van 17 juli 2013 een nieuw artikel 7/1 in, dat bepaalt dat, vanaf 1 januari 2023, biobrandstoffen geproduceerd uit palmolie en, vanaf 1 juli 2023, biobrandstoffen geproduceerd uit sojaolie, behoudens bepaalde uitzonderingen, niet meer kunnen bijdragen aan het behalen van het bijmengingvolume, bedoeld in artikel 7, § 1, van de wet, en van de subdoelen die worden opgesomd in artikel 4, eerste lid, 1° tot 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’.

De artikelen 3 tot 9 van het voorontwerp strekken ertoe om een aantal verwijzingen in de wet van 17 juli 2013 aan te passen.

VORMVEREISTEN

3. Het ontworpen artikel 7/1 van de wet van 17 juli 2013 (artikel 2 van het voorontwerp), strekt ertoe om biobrandstoffen geproduceerd uit palmolie en sojaolie uit te sluiten als biobrandstoffen die bijdragen tot het behalen van de vereiste bijmengingvolumes van fossiele motorbrandstoffen. Dergelijke bepaling is te beschouwen als een technisch voorschrift in de zin 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’.

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

De gemachtigde deelde in dit verband mee dat het voorliggende voorontwerp niet, maar een gelijkaardige regel in een ontwerpbesluit, die uiteindelijk geen doorgang vond, wel werd aangemeld bij de Europese Commissie:²

“Non, ce projet n’a pas encore été notifié à la Commission européenne. En 2021, un projet d’arrêté royal incluait une disposition similaire relative à l’huile de palme et à l’huile de soja. Ce projet d’arrêté a ensuite été modifié pour ne plus inclure cette disposition, suite à l’avis du Conseil d’Etat qui a jugé que cette disposition devait se trouver dans la loi et non dans un arrêté.

Pour la rédaction de cette loi, la disposition relative à l’huile de palme et à l’huile de soja a été reprise et modifiée suite aux observations de la Commission européenne relatives au projet d’arrêté de 2021 qui lui avait été notifié à la Commission.

Le dossier étant urgent pour le gouvernement et le projet de loi étant dès lors conforme aux observations de la Commission, cette nouvelle notification pour le projet de loi présenté ici n’a pas été faite.”

Uit een document van de Europese Commissie dat de gemachtigde aan de Raad van State bezorgde,³ blijkt inderdaad dat in 2021 een ontwerp van koninklijk besluit ‘inzake minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes brandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten’ werd aangemeld op grond van richtlijn (EU) 2015/1535.

Zoals blijkt uit de tekst van het document van de Europese Commissie,⁴ is de tekst van het ontwerpbesluit echter niet identiek aan de regeling die is vervat in de ontworpen artikelen 7/1, § 1, tweede lid, en 7/1, § 2, tweede lid, van de wet van 17 juli 2013 (artikel 2 van het voorontwerp), aangezien deze laatste bepalingen in nieuwe uitzonderingen voorzien en het toepassingsgebied van de betrokken technische voorschriften verschilt.

De vraag rijst derhalve of deze verschillen geen “significante wijzigingen aanbrengen die een verandering van het toepassingsgebied, een verkorting van het oorspronkelijk geplande tijdschema voor de toepassing, een toevoeging van specificaties of eisen of het stringenter maken ervan tot gevolg hebben”. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, derde alinea, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 nopen

² De gemachtigde lijkt in het antwoord te verwijzen naar adv.RvS 70.218/1 van 21 oktober 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 27 december 2021 ‘tot wijziging van de 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’, en meer bepaald naar opmerking 3 van dat advies.

³ Mededeling van de Commissie - TRIS/(2021) 03911 - Richtlijn (EU) 2015/1535 - Kennisgeving: 2021/0520/B.

⁴ Het document van de Europese Commissie vermeldt het volgende:

“(…) Artikel 2 van het ter kennis gebrachte ontwerp bepaalt dat in artikel 4 van het koninklijk besluit van 4 mei 2018 een nieuw lid moet worden toegevoegd: ‘Vanaf 1 januari 2023 kunnen biobrandstoffen geproduceerd uit palm- en sojaolie, met inbegrip van andere rechtstreeks of onrechtstreeks van de oliepalm of van soja afgeleide producten, niet meer bijdragen aan het behalen van het bijmengingvolume bedoeld in artikel 7, § 1, van de wet van 17 juli 2013 en van de subdoelen in lid 1°, 2°, 3° en 4° van dit artikel.’

Op basis van artikel 2 van het aangemelde ontwerp kunnen biobrandstoffen geproduceerd uit palm- en sojaolie, met inbegrip van andere rechtstreeks of onrechtstreeks van de oliepalm of van soja afgeleide producten, niet meer bijdragen aan het behalen van het ‘bijmengingvolumedoelstellingen’ van de leveranciers. (...)”.

dergelijke wijzigingen immers tot een nieuwe aanmelding.⁵ Deze vraag wint aan relevantie, ermee rekening houdend dat de ontworpen regeling niet te beschouwen valt als een loutere omzetting van reeds bestaande, elders vastgelegde internationale of Europese normen, maar dat integendeel aan de regeling een keuze ten grondslag ligt om gebruik te maken van de mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen verschillende biobrandstoffen, die wordt geboden door richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen’.

Aldus begrepen, lijkt het voorontwerp wel degelijk nog bij de Europese Commissie te moeten worden aangemeld. Tenzij men zich in een “ernstige en onvoorziene situatie” in de zin van artikel 6, lid 7, a), van richtlijn (EU) 2015/1535 zou bevinden, wat *in casu* evenwel niet het geval lijkt te zijn, zal daarbij de wachtermijn bedoeld in artikel 6 van deze richtlijn moeten gerespecteerd worden vooraleer de ontworpen regeling kan worden aangenomen.

4. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ worden de gewestregeringen betrokken bij het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen. In dit verband deelde de gemachtigde mee dat de gewesten niet betrokken werden bij het om advies voorgelegde voorontwerp. Het voormelde vormvereiste zal alsnog moeten worden nageleefd.

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst van het voorontwerp ten gevolge van het vervullen van de *sub* 3 en 4 vermelde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,⁶ 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, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Artikel 2 van het voorontwerp strekt naar het zeggen van de gemachtigde tot de gedeeltelijke omzetting van artikel 26, lid 2, van de reeds genoemde richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018.⁷ Teneinde te voldoen aan het bepaalde in artikel 36, lid 1, tweede alinea, van de betrokken richtlijn, zal het voorontwerp

⁵ Artikel 5, lid 1, derde alinea, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015, luidt: “De lidstaten gaan in de in de eerste en de tweede alinea van dit lid genoemde omstandigheden tot een nieuwe mededeling aan de Commissie over, indien zij in het ontwerp voor een technisch voorschrift significante wijzigingen aanbrengen die een verandering van het toepassingsgebied, een verkorting van het oorspronkelijk geplande tijdschema voor de toepassing, een toevoeging van specificaties of eisen of het stringenter maken ervan tot gevolg hebben”.

⁶ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in het advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in het advies wordt opgemerkt.

⁷ De ontworpen regeling lijkt onder meer toepassing te maken van de door artikel 26, lid 1, derde alinea, van richtlijn (EU) 2018/2001 geboden beleidsvrijheid aan de lidstaten en zou, aldus begrepen, tot een gedeeltelijke omzetting van meer in het bijzonder artikel 26, leden 1 en 2, van de richtlijn strekken. In het *sub* 3 vermelde document van de Europese Commissie wordt trouwens ook verwezen naar artikel 26, lid 1, derde alinea, van richtlijn (EU) 2018/2001.

moeten worden aangevuld met een nieuw toe te voegen artikel⁸ waarin wordt vermeld dat het voorontwerp de voornoemde richtlijn gedeeltelijk omzet en dat verwijzingen in bestaande wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen naar de bij richtlijn (EU) 2018/2001 ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar die richtlijn.

7. Het nut van een memorie van toelichting bij een voorontwerp van wet bestaat erin dat erin kan worden aangegeven “waarom het [voorontwerp] aan de wetgevende vergadering wordt voorgelegd, [welke] de uitgangspunten [zijn en] de doelstellingen die ermee worden nagestreefd en de essentiële wijzigingen die er in het bestaande recht mee worden aangebracht”.⁹ Een memorie van toelichting mag niet beperkt blijven tot een samenvatting of een parafrasering van de inhoud van het voorontwerp. Dit geldt des te meer wanneer de ontworpen regeling complex en uitermate technisch van aard is, zoals het geval is voor het om advies voorgelegde voorontwerp van wet. Het zou bijdragen tot een beter begrip van de ontworpen regeling indien de memorie van toelichting bij het voorontwerp, die nu vrij schraal uitvalt, zou worden bijgewerkt in het licht van de voornoemde legistische richtlijnen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. In het ontworpen artikel 7/1, § 1, eerste lid, van de wet van 17 juli 2013, moeten de woorden “en van de subdoelen in leden 1°, 2°, 3° en 4° van artikel 4 van het koninklijk besluit van 4 mei 2018” worden vervangen door de woorden “en van de subdoelen in artikel 4, eerste lid, 1°, 2°, 3° en 4°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2018”.

De redactie van het ontworpen artikel 7/1, § 2, eerste lid, van de wet van 17 juli 2013, dient op dezelfde wijze te worden aangepast.

9. In het ontworpen artikel 7/1, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid, van de wet van 17 juli 2013, worden bepaalde grondstoffen aan de toepassing van de betrokken paragrafen onttrokken door middel van een verwijzing naar “bijlage IV van het koninklijk besluit van 16 juli 2014”. In het reeds *sub* 3 vermelde document van de Europese Commissie werden door deze laatste diverse voorbehouden geformuleerd bij het eerder in 2021 aangemelde ontwerp van koninklijk besluit wat betreft, onder meer, de overeenstemming ervan met diverse artikelen en een bijlage van richtlijn (EU) 2018/2001. Vastgesteld moet worden dat de betrokken grondstoffen in het ontworpen artikel 7/1, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid, van de wet van 17 juli 2013, niet worden onttrokken aan de toepassing van de paragrafen in kwestie door middel van een verwijzing naar een bijlage van de voornoemde richtlijn, maar wel door middel van een verwijzing naar bijlage IV van het desbetreffende koninklijk besluit. Dit maakt het des te

⁸ Het betrokken artikel zou, als een nieuw artikel 2, kunnen worden ingevoegd na het huidige artikel 1 van het voorontwerp.

⁹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 3.13, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

moeilijker om na te gaan of het ontworpen artikel 7/1 van de wet van 17 juli 2013 op dit punt wel geheel in overeenstemming is met de Europeesrechtelijke regels ter zake.

Bijlage IV van het koninklijk besluit van 16 juli 2014 werd vervangen bij een koninklijk besluit van 26 januari 2018.¹⁰ Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft opgemerkt in advies 62.062/1/V van 20 september 2017 over het ontwerp dat geleid heeft tot dit besluit, vormt deze bijlage IV een gedeeltelijke omzetting van verschillende bijlagen 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’.¹¹ Richtlijn 2009/28/EG is inmiddels echter ingetrokken,¹² wat de vraag doet rijzen of de in bijlage IV van het koninklijk besluit van 16 juli 2014 opgenomen lijst nog steeds in overeenstemming is met het Europese rechtskader. Het verdient aanbeveling dit te verduidelijken in de memorie van toelichting, samen met een verduidelijking van de relevantie van de daarin opgenomen lijst voor het voorliggende voorontwerp.

10. In het ontworpen artikel 7/1, § 1, tweede lid, van de wet van 17 juli 2013, zou ofwel melding moeten worden gemaakt van het volledige opschrift van het koninklijk besluit van 16 juli 2014,¹³ ofwel zou de lijst van definities in artikel 2 van de wet moeten worden aangevuld met een omschrijving van dat koninklijk besluit.¹⁴

Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt met betrekking tot de vermelding van de “gedelegeerde verordening 2019/807 van de Commissie van 13 maart 2019 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad”. Het opschrift van de beoogde verordening wordt immers op een onvolledige wijze weergegeven.¹⁵

¹⁰ Koninklijk besluit van 26 januari 2018 ‘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’.

¹¹ Adv.RvS 62.062/1/V van 20 september 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’, opmerkingen 5 tot 7.

¹² Zie artikel 37, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/2001.

¹³ Het betreft 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’. In het ontworpen artikel 7/1, § 2, tweede lid, van de wet, kan dan worden volstaan met een verwijzing naar de “grondstoffen opgenomen in bijlage IV van het voornoemde koninklijk besluit van 16 juli 2014”.

¹⁴ Ter wille van de leesbaarheid van het ontworpen artikel 7/1, § 1, tweede lid, van de wet van 17 juli 2013, valt deze laatste werkwijze te verkiezen.

¹⁵ Het betreft de gedelegeerde verordening (EU) 2019/807 van de Commissie van 13 maart 2019 ‘tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het bepalen van de grondstoffen met een hoog risico van indirecte veranderingen in landgebruik waarbij een belangrijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden waar te nemen valt, en de certificering van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen met een laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik’.

11. Naar het zeggen van de gemachtigde worden met “de bepalingen en criteria daartoe opgenomen in gedelegeerde verordening 2019/807” de bepalingen en criteria bedoeld die worden vermeld in de artikelen 4 en 5 van die verordening. In het ontworpen artikel 7/1, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid, van de wet van 17 juli 2013, zou derhalve het best uitdrukkelijk aan die verordeningsbepalingen worden gerefereerd.

12. Wijzigingsbepalingen moeten worden genummerd volgens de volgorde van de artikelen van de te wijzigen tekst waarop ze betrekking hebben.¹⁶ Dit betekent dat het ontworpen artikel 7/1 in de wet van 17 juli 2013 dient te worden ingevoegd door middel van een artikel dat onmiddellijk volgt op het huidige artikel 3 van het voorontwerp.

Artikel 6

13. Artikel 12, § 1, van de wet van 17 juli 2013 maakt melding van “de attesten waarin het koninklijk besluit van 26 november 2011 houdende bepaling van productnormen voor biobrandstoffen voorziet”. Door de in artikel 6 van het voorontwerp voorziene wijziging zal de voormelde bepaling verwijzen naar “de attesten waarin het koninklijk besluit van 17 december 2021 voorziet”.

In het koninklijk besluit van 17 december 2021 ‘houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen en voor transportbrandstoffen op basis van hergebruikte koolstof’ wordt het begrip “attesten” echter niet gebruikt. Aangezien de gemachtigde bevestigde dat met dit begrip de “productverklaringen” worden bedoeld in de zin van het voormelde koninklijk besluit, moet de ontworpen wijziging van artikel 12, § 1, van de wet van 17 juli 2013 worden aangepast door erin ook te voorzien in een wijziging van de woorden “de attesten”.

*

¹⁶ Zie de in voetnoot 9 vermelde *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, aanbeveling nr. 122.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites. Cet examen appelle uniquement les observations suivantes.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif de l'avant-projet.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter différentes modifications à 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'.

L'article 2 de l'avant-projet insère dans la loi du 17 juillet 2013 un article 7/1, nouveau, qui dispose qu'à partir du 1^{er} janvier 2023, les biocarburants produits à partir d'huile de palme et, à partir du 1^{er} juillet 2023, les biocarburants produits à partir d'huile de soja ne peuvent plus contribuer, sous réserve de certaines exceptions, à la réalisation du volume d'incorporation prévu à l'article 7, § 1^{er}, de la loi, et des sous-objectifs énumérés à l'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o à 4^o, 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'.

Les articles 3 à 9 de l'avant-projet entendent adapter un certain nombre de références dans la loi du 17 juillet 2013.

FORMALITÉS

3. L'article 7/1, en projet, de la loi du 17 juillet 2013 (article 2 de l'avant-projet) vise à exclure les biocarburants produits à partir d'huile de palme et d'huile de soja en tant que biocarburants contribuant à atteindre les volumes d'incorporation de carburants fossiles requis. Cette disposition doit être considérée comme une règle technique au sens 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'.

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

Le délégué a déclaré à ce sujet que l'avant-projet à l'examen n'a pas été notifié à la Commission européenne, contrairement à une règle analogue qui était inscrite dans un projet d'arrêté mais qui finalement n'a pas été retenue: ²

« Non, ce projet n'a pas encore été notifié à la Commission européenne. En 2021, un projet d'arrêté royal incluait une disposition similaire relative à l'huile de palme et à l'huile de soja. Ce projet d'arrêté a ensuite été modifié pour ne plus inclure cette disposition, suite à l'avis du Conseil d'Etat qui a jugé que cette disposition devait se trouver dans la loi et non dans un arrêté.

Pour la rédaction de cette loi, la disposition relative à l'huile de palme et à l'huile de soja a été reprise et modifiée suite aux observations de la Commission européenne relatives au projet d'arrêté de 2021 qui lui avait été notifié à la Commission.

Le dossier étant urgent pour le gouvernement et le projet de loi étant dès lors conforme aux observations de la Commission, cette nouvelle notification pour le projet de loi présenté ici n'a pas été faite ».

Il ressort en effet d'un document de la Commission européenne que le délégué a transmis au Conseil d'État ³ qu'en 2021 un projet d'arrêté royal 'établissant les volumes nominaux minimaux de biocarburants durables à contenir dans les volumes de carburants mis chaque année à la consommation' a été notifié en vertu de la directive (UE) 2015/1535.

Ainsi qu'il ressort du texte du document de la Commission européenne ⁴, le texte du projet d'arrêté n'est toutefois pas identique au règlement contenu dans les articles 7/1, § 1^{er}, alinéa 2, et 7/1, § 2, alinéa 2, en projet, de la loi du 17 juillet 2013 (article 2 de l'avant-projet), dès lors que ces dernières dispositions prévoient de nouvelles exceptions et que le champ d'application des règles techniques concernées est différent.

La question se pose dès lors de savoir si ces différences n'apportent pas « d'une manière significative, des changements qui auront pour effet de modifier [le] champ d'application, d[e] raccourcir le calendrier d'application initialement prévu, d'ajouter des spécifications ou des exigences, ou de rendre celles-ci plus strictes ». En effet, conformément à l'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015, pareilles modifications requièrent une nouvelle notification ⁵.

² Dans sa réponse, le délégué paraît faire référence à l'avis C.E. 70.218/1 du 21 octobre 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 décembre 2021 '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', et plus précisément à l'observation 3 de cet avis.

³ Communication de la Commission - TRIS/(2021) 03911 - Directive (UE) 2015/1535 - Notification : 2021/0520/B.

⁴ Le document de la Commission européenne mentionne ce qui suit :

« (...) L'article 2 du projet notifié prévoit l'ajout d'un nouveau paragraphe à l'article 4 de l'arrêté royal du 4 mai 2018 : 'À partir du 1^{er} janvier 2023, les biocarburants produits à partir d'huile de palme et d'huile de soja, y compris les autres produits dérivés directement ou indirectement de l'huile de palme ou de soja, ne peuvent plus contribuer à la réalisation du volume de mélange visé à l'article 7, paragraphe 1, de la loi du 17 juillet 2013 et des sous-objectifs énoncés aux paragraphes 1^o, 2^o, 3^o et 4^o dudit article'.

Sur base de l'article 2 du modèle notifié, les biocarburants produits à partir de l'huile de palme et de soja, y compris les autres produits dérivés directement ou indirectement du palmier à huile ou du soja, ne peuvent plus contribuer à la réalisation des 'objectifs de volume de mélange' des fournisseurs. (...) ».

⁵ L'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 s'énonce comme suit : « Les États membres procèdent à une nouvelle communication du projet de règle technique à la Commission, dans les conditions énoncées au premier et deuxième alinéas du présent

Cette question est d'autant plus pertinente que la réglementation en projet ne peut être considérée comme une simple transposition de normes internationales ou européennes existantes, fixées ailleurs, mais que la réglementation se fonde au contraire sur le choix de recourir à la possibilité d'opérer une distinction entre différents biocarburants, qui est offerte par la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables'.

Ainsi interprété, l'avant-projet semble bel et bien devoir encore être notifié à la Commission européenne. À moins de se trouver dans une « situation grave et imprévisible » au sens de l'article 6, paragraphe 7, a), de la directive (UE) 2015/1535, ce qui ne paraît toutefois pas être le cas en l'espèce, il faudra respecter le délai d'attente visé à l'article 6 de cette directive avant que la réglementation en projet puisse être adoptée.

4. Conformément à l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' les gouvernements régionaux sont associés à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits. À ce propos, le délégué a déclaré que les régions n'avaient pas été associées à l'avant-projet soumis pour avis. La formalité précitée devra encore être accomplie.

5. Si l'accomplissement des formalités mentionnées aux points 3 et 4 devait encore donner lieu à des modifications du texte de l'avant-projet soumis au Conseil d'État⁶, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être encore 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6. L'article 2 de l'avant-projet vise, selon le délégué, à transposer partiellement l'article 26, paragraphe 2, de la directive précitée (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018⁷. Afin de satisfaire à l'article 36, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive concernée, on complètera l'avant-projet par un article nouveau à insérer⁸ qui indiquera que l'avant-projet transpose partiellement la directive précitée et que les références aux directives abrogées par la directive (UE) 2018/2001, contenues dans des dispositions légales, réglementaires et administratives existantes, s'entendent comme des références à cette directive.

paragraphe, s'ils apportent à ce projet, d'une manière significative, des changements qui auront pour effet de modifier son champ d'application, d'en raccourcir le calendrier d'application initialement prévu, d'ajouter des spécifications ou des exigences, ou de rendre celles-ci plus strictes ».

⁶ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état l'avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans l'avis.

⁷ Le régime en projet semble notamment faire application de la marge de manoeuvre offerte par l'article 26, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2018/2001 aux États membres, de sorte qu'il faudrait le considérer comme une transposition partielle de, plus particulièrement, l'article 26, paragraphes 1 et 2, de la directive. Du reste, le document de la Commission européenne, mentionné au point 3, vise également l'article 26, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2018/2001.

⁸ L'article concerné pourrait être inséré en tant que nouvel article 2, après l'article 1^{er} de l'avant-projet.

7. L'utilité d'un exposé des motifs dans un avant-projet de loi tient en ce que l'on peut y indiquer « les raisons pour lesquelles [l'avant-projet] est soumis à l'assemblée législative, l'esprit dont il procède, les objectifs qu'il se fixe et les modifications essentielles qu'il apporte au droit existant »⁹. Un exposé des motifs ne peut se limiter à une synthèse ou à une paraphrase du contenu de l'avant-projet. Tel est d'autant plus le cas quand le régime en projet est complexe et hautement technique, à l'instar de l'avant-projet de loi soumis pour avis. Il serait utile, pour une meilleure compréhension du régime en projet, que l'exposé des motifs de l'avant-projet, qui est actuellement assez succinct, soit adapté à la lumière des directives légistiques précitées.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

8. À l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 17 juillet 2013, les mots « et ceux compris aux sous-objectifs des alinéas 1°, 2°, 3° et 4° de l'article 4 de l'arrêté royal du 4 mai 2018 » seront remplacés par les mots « et ceux compris aux sous-objectifs de l'article 4, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 3° et 4°, de l'arrêté royal du 4 mai 2018 ».

On adaptera de la même façon la formulation de l'article 7/1, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 17 juillet 2013.

9. L'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, alinéa 2, en projet, de la loi du 17 juillet 2013 soustrait certaines matières premières à l'application des paragraphes concernés au moyen d'une référence à « l'annexe IV de l'arrêté royal du 16 juillet 2014 ». Dans le document de la Commission européenne déjà mentionné au point 3, cette dernière a formulé diverses réserves sur le projet d'arrêté royal notifié plus tôt en 2021, notamment en ce qui concerne sa conformité avec divers articles et une annexe de la directive (UE) 2018/2001. Force est de constater qu'à l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, alinéa 2, en projet, de la loi du 17 juillet 2013, les matières premières concernées ne sont pas soustraites à l'application des paragraphes en question au moyen d'une référence à une annexe de la directive précitée, mais au moyen d'une référence à l'annexe IV de l'arrêté royal concerné. Dès lors, il est d'autant plus difficile de vérifier si l'article 7/1, en projet, de la loi du 17 juillet 2013 est pleinement conforme sur ce point aux règles du droit européen en la matière.

L'annexe IV de l'arrêté royal du 16 juillet 2014 a été remplacée par un arrêté royal du 26 janvier 2018¹⁰. Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a observé dans son avis 62.062/1/V du 20 septembre 2017 sur un projet devenu cet arrêté, cette annexe IV constitue une transposition partielle de différentes annexes 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

⁹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 3.13, a), à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

¹⁰ Arrêté royal du 26 janvier 2018 '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'.

produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE¹¹. Toutefois, la directive 2009/28/CE a entre-temps été retirée¹², ce qui pose la question de savoir si la liste figurant à l'annexe IV de l'arrêté royal du 16 juillet 2014 est toujours conforme au cadre juridique européen. Il est recommandé de préciser ce point dans l'exposé des motifs, ainsi que de préciser la pertinence de la liste qui y figure pour l'avant-projet à l'examen.

10. À l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de la loi du 17 juillet 2013, il conviendrait soit de faire mention de l'intitulé complet de l'arrêté royal du 16 juillet 2014¹³, soit de compléter la liste des définitions à l'article 2 de la loi par une définition de cet arrêté royal¹⁴.

Une observation analogue peut être formulée en ce qui concerne la mention du « règlement délégué 2019/807 de la Commission du 13 mars 2019 complétant la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil ». En effet, l'intitulé du règlement visé n'est pas mentionné dans son intégralité¹⁵.

11. Selon le délégué, on entend par « [les] dispositions et [les] critères contenus à cet effet dans le règlement délégué 2019/807 », les dispositions et critères mentionnés aux articles 4 et 5 de ce règlement. À l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, alinéa 2, en projet, de la loi du 17 juillet 2013, mieux vaudrait donc viser explicitement ces dispositions du règlement.

12. Il y a lieu de numérotter les dispositions modificatives selon l'ordre des articles du texte à modifier auxquels elles se rapportent¹⁶. Il s'ensuit que l'article 7/1, en projet, de la loi du 17 juillet 2013 doit être inséré par un article qui suit immédiatement l'actuel article 3 de l'avant-projet.

¹¹ Avis C.E. 62.062/1/V du 20 septembre 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', observations 5 à 7.

¹² Voir l'article 37, paragraphe 1, de la directive (EU) 2018/2001.

¹³ Il s'agit 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'. Une référence aux « matières premières énumérées à l'annexe IV de l'arrêté royal précité du 16 juillet 2014 » pourra alors suffire à l'article 7/1, § 2, alinéa 2, en projet, de la loi.

¹⁴ Dans un souci de lisibilité de l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 2, en projet de la loi du 17 juillet 2013, cette dernière option s'avère préférable.

¹⁵ Il s'agit du règlement délégué (UE) 2019/807 de la Commission du 13 mars 2019 'complétant la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne, d'une part, la détermination des matières premières présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone et, d'autre part, la certification des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse présentant un faible risque d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols'.

¹⁶ Voir les *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, mentionnés en note de bas de page 9, recommandation n° 122.

Article 6

13. L'article 12, § 1^{er}, de la loi du 17 juillet 2013 mentionne « les attestations prévues par l'arrêté royal du 26 novembre 2011 établissant des normes de produits pour les biocarburants ». À la suite de la modification prévue à l'article 6 de l'avant-projet, la disposition précitée visera « les attestations prévues par l'arrêté royal du 17 décembre 2021 ».

L'arrêté royal du 17 décembre 2021 'établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d'origine renouvelable et pour les combustibles ou carburants à base de carbone recyclé destinés au secteur des transports' n'emploie cependant pas la notion d'« attestations ». Dès lors que le délégué a confirmé que cette notion vise les « déclarations de produit » au sens de l'arrêté royal précité, il y a lieu d'adapter la modification en projet de l'article 12, § 1^{er}, de la loi du 17 juillet 2013 en prévoyant également une modification des mots « les attestations ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME