RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.975/1
van 4 december 2023

over

een voorontwerp van wet ‘betreffende de instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 74.975/1
du 4 décembre 2023

sur

un avant-projet de loi ‘relative à l’établissement d’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières’

#LW-AIMXQEECC-HEJHFUQ#

Op 27 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Klimaat, Leefmilieu, Duurzame Ontwikkeling en Green Deal verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 november 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 december 2023.

*

Le 27 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'relative à l'établissement d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 30 novembre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 décembre 2023.

*

‡LW-AIMXQEECC-HEJHFUQ‡

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de uitvoering van verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 'tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie' en van de bijbehorende uitvoeringsverordeningen en gedelegeerde handelingen en legt de uitvoeringsmodaliteiten ervan vast. Verordening (EU) 2023/956 trad in werking op 17 mei 2023, met name op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (artikel 36.1), en is in beginsel[1] van toepassing met ingang van 1 oktober 2023 (artikel 36.2).

ONTVANKELIJKHEID

2.1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een "bijzondere" motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

2.2. In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

> "puisque l'avant-projet de loi qui vous est soumis pour avis met en application le règlement (UE) 956/2023 dont l'entrée en vigueur était le 1er octobre 2023. Il est par conséquent justifié de demander un délai restreint afin que le présent avant-projet de loi puisse entrer en application dans les plus brefs délais. A cette fin, il est d'ailleurs prévu que la loi entre en application le jour de sa publication au Moniteur belge".

2.3.1. Niettegenstaande België verantwoordelijk is voor een tijdige en adequate uitvoering van Europese verordeningen, betekent dit niet dat voor een adviesaanvraag over een laattijdige uitvoering van een Europese verordening steeds een beroep kan worden gedaan op de spoedprocedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit is enkel het geval wanneer wordt aangetoond dat bijzondere omstandigheden voorhanden zijn, die maken dat niet kan worden volstaan met een advies binnen dertig kalenderdagen, zoals bijvoorbeeld mocht de Europese Commissie België in gebreke hebben gesteld

[1] Met uitzondering van enerzijds de artikelen 5, 10, 14, 16 en 17 die van toepassing zijn met ingang van 31 december 2024 (artikel 36.2,a)) en anderzijds de artikelen 2, lid 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15, 19, 20, leden 1, 3, 4 en 5, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 en 31 die van toepassing zijn met ingang van 1 januari 2026 (artikel 36.2, b)).

‡LW-AIMXQEECC-HEJHFUQ‡

en hebben aangekondigd een geding aanhangig te maken bij het Hof van Justitie indien tegen een nabije datum de uitvoering niet is gebeurd.

2.3.2. In de adviesaanvraag wordt uitsluitend verwezen naar de in artikel 36.2 van verordening (EU) 2023/956 vermelde datum van 1 oktober 2023, datum waarop de verordening in beginsel van toepassing is geworden. Er dient te worden vastgesteld dat die datum reeds verstreken is, [2] zodat het in beginsel niets uitmaakt of nu advies wordt gevraagd met toepassing van 2° dan wel 3° van artikel 84, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het beroep op de spoedprocedure voor de afdeling Wetgeving van de Raad van State verandert immers niets aan het gegeven – namelijk dat de zo-even aangehaalde datum reeds is verstreken – dat aanleiding zou kunnen vormen voor een juridische procedure vanwege de Europese Commissie wegens het niet tijdig uitvoeren van verordening (EU) 2023/956. Evenmin wordt aangevoerd (noch blijkt uit de stukken van het dossier) dat een ingebrekestelling door de Europese Commissie nakend is en dat deze door het beroep op de spoedprocedure voor de Raad van State nog zou kunnen worden afgewend.

De motivering van het spoedeisende karakter bevat derhalve onvoldoende concrete en relevante gegevens die aangeven dat het ontwerp dermate dringend moet worden aangenomen dat de spoedprocedure voorgeschreven bij artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet worden gevolgd.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet ontvankelijk.

*

[2] Verscheidene bepalingen van verordening (EU) 2023/956 die door het ontwerp worden uitgevoerd, worden overigens pas van toepassing met ingang van 31 december 2024 of 1 januari 2026, zodat er voor die bepalingen evenmin een noodzaak bestaat om zich op de spoedprocedure te beroepen.

‡LW-AIMXQEECC-HEJHFUQ‡

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de mettre en œuvre le règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 'établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières' ainsi que les règlements d'exécution et les actes délégués y afférents et détermine les modalités d'exécution de ceux-ci. Le règlement (UE) 2023/956 est entré en vigueur le 17 mai 2023, à savoir le jour suivant sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne* (article 36.1), et est en principe [1] applicable à partir du 1er octobre 2023 (article 36.2).

RECEVABILITÉ

2.1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

2.2. En l'occurrence, l'urgence est motivée

> « puisque l'avant-projet de loi qui vous est soumis pour avis met en application le règlement (UE) 956/2023 dont l'entrée en vigueur était le 1er octobre 2023. Il est par conséquent justifié de demander un délai restreint afin que le présent avant-projet de loi puisse entrer en application dans les plus brefs délais. A cette fin, il est d'ailleurs prévu que la loi entre en application le jour de sa publication au Moniteur belge ».

2.3.1. Même s'il est de la responsabilité de la Belgique de mettre en œuvre les règlements européens dans les délais et de manière adéquate, cela ne signifie pas pour autant que l'on puisse toujours recourir à la procédure d'urgence visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour une demande d'avis concernant la mise en œuvre tardive d'un règlement européen. Ce n'est le cas que lorsqu'il est démontré que des circonstances particulières justifient qu'un avis rendu dans les trente jours civils ne pourrait suffire, par exemple si la Commission européenne avait mis la Belgique en demeure et avait annoncé qu'elle saisirait la Cour de justice si la mise en œuvre n'était pas effectuée avant une date proche.

[1] À l'exception, d'une part, des articles 5, 10, 14, 16 et 17 qui sont applicables à partir du 31 décembre 2024 (article 36.2, a)), et, d'autre part, des articles 2, paragraphe 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15, 19, 20, paragraphes 1, 3, 4 et 5, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 et 31 qui sont applicables à partir du 1er janvier 2026 (article 36.2, b)).

‡LW-AIMXQEECC-HEJHFUQ‡

2.3.2. La demande d'avis fait exclusivement référence à la date du 1er octobre 2023 mentionnée à l'article 36.2 du règlement (UE) 2023/956, data à laquelle le règlement est en principe devenu applicable. Force est de constater que cette date est déjà dépassée [2], de sorte qu'il importe peu, en principe, que le présent avis soit demandé en application du 2° ou du 3° de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En effet, le recours à la procédure d'urgence devant la section de législation du Conseil d'État ne change rien au fait – à savoir le dépassement de la date précitée – qui pourrait être à l'origine d'une procédure juridique de la part de la Commission européenne en raison de la mise en œuvre tardive du règlement (UE) 2023/956. Il n'est pas davantage invoqué (pas plus qu'il ne ressort des pièces du dossier) qu'une mise en demeure par la Commission européenne est imminente et que celle-ci pourrait encore être évitée en recourant à la procédure d'urgence devant le Conseil d'État.

Dès lors, la motivation de l'urgence ne comporte pas suffisamment d'éléments concrets et pertinents indiquant que l'adoption du projet soit à ce point urgente qu'il faille recourir à la procédure d'urgence prévue à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Par conséquent, la demande d'avis est irrecevable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[2] Plusieurs dispositions du règlement (UE) 2023/956 mises en œuvre par le projet ne seront au demeurant applicables qu'à partir du 31 décembre 2024 ou du 1er janvier 2026, de sorte qu'il n'est pas non plus nécessaire d'invoquer la procédure d'urgence pour ces dispositions.

‡LW-AIMXQEECC-HEJHFUQ‡