



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.140/16
van 21 november 2024

avis 77.140/16
du 21 novembre 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging
koninklijk besluit van
17 december 2021 houdende
bepaling van productnormen
voor transportbrandstoffen uit
hernieuwbare bronnen en voor
transportbrandstoffen op basis
van hergebruikte koolstof'

un projet d'arrêté royal
'modifiant 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'

Op 22 oktober 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk ‘besluit tot wijziging [van het] koninklijk besluit van 17 december 2021 houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen en voor transportbrandstoffen op basis van hergebruikte koolstof’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 12 november 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, 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 21 november 2024.

*

Le 22 octobre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant 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’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 12 novembre 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

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 21 novembre 2024.

*

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 ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer 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. Het ter advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om diverse wijzigingen aan te brengen aan het koninklijk besluit van 17 december 2021 ‘houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen en voor transportbrandstoffen op basis van hergebruikte koolstof’, teneinde dat besluit in overeenstemming te brengen met richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 ‘tot wijziging van richtlijn (EU) 2018/2001, verordening (EU) 2018/1999 en richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad’, gedelegeerde richtlijn (EU) 2024/1405 van de Commissie van 14 maart 2024 ‘tot wijziging van bijlage IX bij richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de toevoeging van grondstoffen voor de productie van biobrandstoffen en biogas’ en 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’ en verder uitvoering te geven aan uitvoeringsverordening (EU) 2022/996 van de Commissie van 14 juni 2022 ‘betreffende de voorschriften om de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria alsmede de criteria inzake laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik te controleren’.

3.1. Artikel 2 van het ontwerp wijzigt daartoe een aantal definities in artikel 2 van het koninklijk besluit van 17 december 2021 en voegt bijkomende definities toe.¹

¹ Artikel 22 van het koninklijk besluit van 17 december 2021 wordt opgeheven door artikel 22 van het ontwerp, hetgeen ondervangen wordt door de definitie van het “erkend vrijwillig systeem”.

3.2. De artikelen 4, 6, 7 en 8 van het koninklijk besluit van 17 december 2021, die betrekking hebben op (het onderzoek van) de conformiteit van een lot biobrandstof of biogas aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria, worden grondig gewijzigd (artikelen 3 tot 12).

3.3. Artikel 9 van het koninklijk besluit van 17 december 2021, dat de inhoudelijke vereisten waaraan de productverklaring moet voldoen vastlegt, wordt vervangen (artikel 13). Artikel 14 vervangt artikel 10 van het koninklijk besluit van 17 december 2021 en bevat de voorschriften voor het invoeren van informatie in de Uniedatabank, waarin wordt voorzien in artikel 31*bis* van richtlijn (EU) 2018/2001.

3.4. Diverse bepalingen die aangeven dat de Europese Commissie de gedelegeerde handelingen vaststelt zoals bedoeld in artikel 28, lid 5, van richtlijn (EU) 2018/2001, worden opgeheven (artikelen 15 en 17).

3.5. De artikelen 16, 17 en 21 van het koninklijk besluit van 17 december 2021, die betrekking hebben op het aantonen van de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria, worden gewijzigd (artikelen 19 tot 21). De minister wordt gemachtigd om procedures vast te stellen op grond waarvan certificeringsorganen zich voor het toezicht en de uitoefening van het toezicht kunnen registreren (artikel 23).

3.6. Het ontworpen artikel 24 van het koninklijk besluit van 17 december 2021 bepaalt dat transportbrandstofleveranciers informatie ter beschikking stellen op hun website (artikel 24).

3.7. De artikelen 25 tot 27 wijzigen de bijlagen bij het koninklijk besluit van 17 december 2021.

3.8. De inwerkingtreding van het ontworpen besluit wordt bepaald op de dag van publicatie (lees: bekendmaking) in het Belgisch Staatsblad (artikel 28).

RECHTSGROND

4. Voor het ontwerp wordt in beginsel rechtsgrond gevonden in artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, 3° (en niet: 3°/1)², 5°, 6°, 9° en 13°, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’.³

² Artikel 5, § 1, eerste lid, 3°/1, van de wet van 21 december 1998, ingevoegd bij wet van 26 april 2023 ‘tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen [sic] en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’, machtigt de Koning om, bij besluit genomen na overleg in de Ministerraad, maatregelen te nemen om de duurzaamheid, onderhoudsvriendelijkheid, ontmantelbaarheid, herbruikbaarheid, recycleerbaarheid of gerecycleerde inhoud van een product bij het op de markt brengen ervan te reglementeren en de wijze te bepalen waarop bewezen of te kennen moet worden gegeven dat aan deze regels voldaan wordt. Dat is niet aan de orde in het ontwerp.

³ Vgl.: adv.RvS 70.300/1 van 16 november 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 december 2021 ‘houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen en voor transportbrandstoffen op basis van hergebruikte koolstof’, opm. 3.

Indien gevolg wordt gegeven aan opmerking 9 zal de rechtsgrond moeten worden aangevuld met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, in samenhang met artikel 7 van de wet van 31 juli 2023 ‘houdende de productnormen voor het integreren van energie uit hernieuwbare bronnen in fossiele motorbrandstoffen bestemd voor de vervoerssector en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

5. Overeenkomstig artikel 19, § 1, van de wet van 21 december 1998 is het advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Hoge Gezondheidsraad, de bijzondere raadgevende commissie Verbruik, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad voor de aangelegenheden die onder haar bevoegdheid vallen vereist voor de ontwerpen van koninklijke besluiten ter uitvoering van, onder andere, artikel 5, § 1, van deze wet. Voor besluiten die beperkt blijven tot een loutere omzetting van de minimale bepalingen van harmonisatiemaatregelen genomen op Europees vlak, zijn de raadgevingen niet verplicht, maar volstaat overeenkomstig artikel 19, § 2, eerste lid, van de wet van 21 december 1998 een kennisgeving aan de Raden vermeld in paragraaf 1.

5.1. Blijkens het vierde lid van de aanhef werd het ontwerp ter kennisgegeven aan de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Hoge Gezondheidsraad, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Bijzondere raadgevende commissie Verbruik.⁴ Niettemin dient te worden opgemerkt dat het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving bezorgde dossier geen afschrift van de kennisgevingen waarvan sprake in het vierde lid van de aanhef bevat. Daarover bevraagd, stelde de gemachtigde dat “[d]e brieven (...) per post [werden] verzonden op 19 augustus [2024], maar niet aangetekend.” In geval discussie zou rijzen over het vervullen van dit vormvoorschrift, zullen de stellers van het ontwerp alsnog moeten kunnen aantonen dat die kennisgeving wel degelijk heeft plaatsgevonden.

5.2. Bovendien kan slechts van de kennisgevingsprocedure gebruik worden gemaakt indien het ontwerp zich beperkt tot een “loutere omzetting van de minimale bepalingen van harmonisatiemaatregelen genomen op Europees vlak”, en daarmee geen invulling wordt gegeven “aan een door de richtlijn voorziene beleids marge of die andere elementen bevatten die de omzetting van de richtlijn als zodanig te buiten gaan” (artikel 19, § 2, tweede lid, van de wet van 21 december 1998).

Uit de analyse van de verenigbaarheid van het ontwerp met het Europees recht (*infra*, opmerkingen 7 tot 7.5) blijkt dat het ontwerp op bepaalde punten in die mate afwijkt van de relevante harmonisatiemaatregelen dat niet langer van een loutere omzetting kan worden gewag gemaakt. Het is bijgevolg slechts in de mate dat hieraan in het aan te nemen besluit alsnog wordt

⁴ Deze instanties hebben advies verleend over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 december 2021, zoals blijkt uit de vierde tot en met zevende leden van de aanhef van het voormelde koninklijk besluit.

geremedieerd dat het ontwerp niet voor advies moet worden voorgelegd aan de Raden vermeld in artikel 19, § 1, van de wet van 21 december 1998.⁵

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Tekstuele nauwkeurigheid

6. Het ontwerp dient aan een grondig bijkomend taalkundig en wetgevingstechnisch nazicht te worden onderworpen. Vooral de Nederlandse tekst is soms erg onnauwkeurig opgesteld, doordat de om te zetten richtlijnen woordelijk worden overgenomen of de Franse tekst onzorgvuldig is vertaald.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de hiernavolgende punten.

6.1. Het opschrift bevat slordigheden. In het Nederlandse opschrift ontbreken de woorden “van het” tussen de woorden “tot wijziging” en de woorden “koninklijk besluit van 17 december 2021”.

6.2. In het eerste lid van de aanhef dient in de Nederlandse tekst de wetshistoriek van de wet van 21 december 1998 te worden aangevuld.

In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar het inmiddels opgeheven koninklijk besluit van 8 juli 2018 ‘houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen’. Dit dient te worden vervangen door een verwijzing naar het koninklijk besluit van 17 december 2021 ‘houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen en voor transportbrandstoffen op basis van hergebruikte koolstof’.

Eveneens dient in het zevende lid van de aanhef de zinsnede “en op het advies van de in de Raad vergaderde Ministers” te worden weggelaten.

6.3. Diverse bepalingen worden op verkeerde wijze aangehaald in het ontwerp. Zo moet in de Nederlandse tekst in de inleidende zin van artikel 1, de verwijzing naar “*artikel 17* paragraaf 3 van uitvoeringsverordening (EU) 2022/996” worden gecorrigeerd.

⁵ Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van de voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan (namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt), 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, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

In de Nederlandse tekst van de ontworpen nieuwe leden van artikel 4, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 17 december 2021 (artikel 3 van het ontwerp) worden paragrafen 2 tot en met 8 verkeerdelijk aangeduid als respectievelijk “leden 2 tot en met 8” en “alineas 2 tot en met 8”. Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt met betrekking tot de artikelen 4, 5, 6, 7 en 21 van het ontwerp. Dit dient te worden verbeterd. Wat artikel 21 van het ontwerp betreft, dient ook de verwijzing onder punt b) naar “[d]e in dit lid neergelegde verplichtingen” te worden verbeterd.

In het ontworpen artikel 10, § 2, van het koninklijk besluit van 17 december 2021 (artikel 14 van het ontwerp) moet de verwijzing naar de wet van 31 juli 2023 ‘houdende de productnormen voor het integreren van energie uit hernieuwbare bronnen in fossiele motorbrandstoffen bestemd voor de vervoerssector en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’ worden vervolledigd.⁶

Zoals bevestigd door de gemachtigde, moet de verwijzing naar “artikel 8bis” in de ontworpen artikelen 16 en 17 van het koninklijk besluit van 17 december 2021 (artikelen 19 en 20 van het ontwerp) worden geschrapt.⁷

6.4. Er moet worden gewaakt over het consistent hanteren van het toepasselijke begrippenkader. Zo wordt in het ontworpen artikel 16 van het koninklijk besluit van 17 december 2021 (artikel 19 van het ontwerp) verwezen naar een “erkend vrijwillig schema”, waarmee bedoeld wordt op het “erkend vrijwillig systeem” zoals gedefinieerd in het ontworpen artikel 2, 36°/6, van het koninklijk besluit van 17 december 2021.

6.5. Tot slot bevat het ontwerp verschillende andere slordigheden die dienen te worden weggewerkt.⁸

⁶ Daarbij dient te worden vastgesteld dat de verplichting om na te gaan of de “bijmengverplichtingen” inzake hernieuwbare energie in de transportsector voortvloeit uit artikelen 25, lid 1, en 28, lid 2, van richtlijn (EU) 2018/2001. Zie ook de omzetting van artikel 25, lid 1, van de richtlijn in artikel 7 van de wet van 31 juli 2023.

⁷ Gevraagd welke bepaling werd bedoeld met dit “artikel 8bis”, stelde de gemachtigde: “De verwijzing naar artikel 8bis is niet relevant en zal geschrapt worden uit de bepalingen in artikelen 19 en 20.”

⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 1 (“Dit besluit voert (...) uit en in de gedeeltelijke omzetting van”), artikel 2, c) (vgl. “onder 8° wordt het tweede lid aangevuld” met “Le 8° est complété”), artikel 2, d) (waarvan de het gebruik van aanhalingstekens in de Nederlandse tekst moet worden gecorrigeerd), artikel 2, f) (vgl. “Wordt een bepaling onder 21° ingevoegd” met “Le 21° est remplacé”), artikel 5 (het gebruik van “sub§”), artikel 6, a) (“In de Nederlandse taalversie” moet worden toegevoegd), artikel 6, b) (“Het paragraaf 5 wordt”), artikel 7 (interpunctie van ontworpen artikel 4, § 6, a), iv), van het koninklijk besluit van 17 december 2021: “habitatten”), artikel 7 (interpunctie van ontworpen artikel 4, § 6, b), van het koninklijk besluit van 17 december 2021: “wanneer geen, onder a) bedoeld bewijs beschikbaar is”), artikel 9 (vgl. “worden de woorden (...) opgeheven” met “les mots (...) sont chaque fois abrogés”), artikel 11, a) (“opgeven”), artikel 21, a) (interpunctie bij verwijzingen (gebrek aan komma’s en verkeerde plaatsing punt °)), artikelen 25 en 26 (interpunctie (aanduiding van punten met het symbool ‘°’, terwijl de bestaande bijlagen die worden gewijzigd de verschillende punten aanduiden met een punt ‘.’)).

B. Overeenstemming met het Europees recht

7. Het ontwerp beoogt het koninklijk besluit van 17 december 2021 in overeenstemming te brengen met de in opmerking 3 vermelde Europeesrechtelijke instrumenten.

De gemachtigde bezorgde in dat verband de hiernavolgende concordantietabel:

Artikel in KB	Bepaling in richtlijn
Artikel 2 definities	(EU) 2023/2413 art. 1 (1) + (EU) 2018/2001 art.2
Artikel 3	(EU) 2023/2413 art.1 (19) a) iii) + (EU) 2018/2001 art.29 lid 1.
Artikel 4	(EU) 2023/2413 art.1 (19) b)
Artikel 5	(EU) 2023/2413 art.1 (19) c)
Artikel 6	(EU) 2023/2413 art.1 (19) d)
Artikel 7	(EU) 2023/2413 art.1 (19) e)
Artikel 12	(EU) 2023/2413 art.1 (20) 2.
Artikel 13	(EU) 2023/2413 art.1 (22) 2.
Artikel 14	(EU) 2023/2413 art.1 (22) 2.
Artikel 19	(EU) 2018/2001 art.30 §9
Artikel 20	(EU) 2023/2413 art.1 (21) (EU) 2018/2001 art.30 1 2e alinea
Artikel 21	(EU) 2023/2413 art.1 (21) a) en c)
Artikel 23	(EU) 2022/996 Art.17.2
Artikel 24	(EU) 2023/2413 art.1 (21) c)
Artikel 25	(EU) 2023/2413 Bijlage I 5)
Artikel 26	(EU) 2023/2413 Bijlage I 6)
Artikel 27	(EU) 2024/1405 Bijlage

In het licht daarvan dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

7.1. Het ontworpen artikel 2, 36°/2, van het koninklijk besluit van 17 december 2021 (artikel 2 van het ontwerp) bevat een definitie van het begrip ‘transportbrandstofleverancier’ die geen aansluiting vindt bij de definitie van het begrip ‘brandstofleverancier’ in artikel 2, 38), van richtlijn (EU) 2018/2001.⁹ Het is onduidelijk of die definities, althans wat het leveren van transportbrandstof betreft, functioneel equivalent zijn.

⁹ Artikel 2, 38), van richtlijn (EU) 2018/2001 definieert “brandstofleverancier” als “de entiteit die de markt brandstof levert en die brandstof langs een punt voert waar accijns wordt geheven of, in het geval van elektriciteit of indien er geen accijns verschuldigd is of indien naar behoren gerechtvaardigd, elke andere relevante, door een lidstaat aangewezen entiteit”.

7.2. Gevraagd waarom de woorden “vloeibare en gasvormige” in artikel 7, § 2, van het koninklijk besluit van 17 december 2021 worden opgeheven (artikel 7, a), van het ontwerp) en in de in te voegen paragraaf 3 van hetzelfde artikel de loten wel nog gekwalificeerd worden als “lot hernieuwbare *vloeibare en gasvormige* transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong” (artikel 7, b), van het ontwerp), stelde de gemachtigde dat dit “conform [is] aan de definities die in de Europese richtlijn (EU) 2018/2001 bepaald zijn.”

Deze toelichting verklaart evenwel niet waarom bij de “loten hernieuwbare vloeibare en gasvormige transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong” wel nog geëxpliciteerd wordt dat er sprake is van ‘vloeibare en gasvormige’ transportbrandstoffen, hetgeen de duidelijkheid en rechtszekerheid niet ten goede komt. In richtlijn (EU) 2018/2001 is bovendien geen verwijzing naar dergelijke loten terug te vinden.

7.3. Gevraagd hoe de zinsnede “van toepassing op biobrandstoffen en biogassen die worden geproduceerd uit bosbiomassa”, die wordt gehanteerd in de ontworpen artikelen 4, §§ 3, tweede lid, 4 en 5, van het koninklijk besluit van 17 december 2021 (artikelen 4, 5 en 6 van het ontwerp)¹⁰ zich verhoudt tot de in artikel 29, lid 4, derde alinea, respectievelijk artikel 29, lid 5, van richtlijn (EU) 2018/2001 gehanteerde zinsnede “van toepassing op biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen die worden geproduceerd uit bosbiomassa”, antwoordde de gemachtigde:

“De verzameling van biobrandstoffen en biogassen is een deelverzameling van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen waarbij een biogas een type van biomassabrandstof is, cf. KB van 17 december 2021.”

Daarbij dient opgemerkt te worden dat artikel 2, 32), van richtlijn (EU) 2018/2001 het begrip ‘vloeibare biomassa’ definieert als “uit biomassa geproduceerde vloeibare brandstof voor andere energiedoeleinden dan vervoer, waaronder elektriciteit, verwarming en koeling”. Daaruit volgt dat de beperking van het toepassingsgebied van artikel 4, §§ 4 en 5, van het koninklijk besluit van 17 december 2021, zoals gewijzigd door de artikelen 5 en 6 van het ontwerp, tot biobrandstoffen en biogassen geen afbreuk lijkt te doen aan artikel 29, leden 4 en 5, van richtlijn (EU) 2018/2001.

7.4. Gevraagd waarom in het ontworpen artikel 24 van het koninklijk besluit van 17 december 2021 (artikel 24 van het ontwerp) niet in overeenstemming met artikel 30, lid 3, tweede alinea, van richtlijn (EU) 2018/2001 wordt bepaald dat de informatie “in actuele vorm en op eenvoudig toegankelijke en gebruiksvriendelijke wijze” beschikbaar gesteld moet worden, stelde de gemachtigde dat het ontwerp in die zin zal worden gecorrigeerd.

7.5. Het ontworpen artikel 2, 36°/4 en 36°/5, van het koninklijk besluit van 17 december 2021 (artikel 2, g), van het ontwerp) herneemt definities die reeds zijn opgenomen in artikel 2, 1), en 14), van uitvoeringsverordening (EU) 2022/996 van de Commissie van 14 juni 2022.

¹⁰ Zie bovendien ook de term “biobrandstoffen en biogassen uit agrarische biomassa” in de inleidende zin van het ontworpen artikel 4, § 3, van het koninklijk besluit van 17 december 2021 (artikel 4 van het ontwerp).

In het licht van de rechtstreekse werking van verordeningen en gelet op het overschrijfverbod,¹¹ dient duidelijkheidshalve minstens in de vorm van een “overeenkomstig”-bepaling een verwijzing te worden opgenomen naar de betrokken artikelen van de verordening waaruit elementen worden overgenomen.¹²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. De aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met wat hoger is uiteengezet over de rechtsgrond (opmerking 4) en verschillende onnauwkeurigheden (opmerking 6.2).

Artikelen 10 en 12

9. Het ontworpen artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 17 december 2021 (artikel 10 van het ontwerp) bepaalt dat een lot dat voldoet aan de criteria bepaald in gedelegeerde verordening (EU) 2019/807 wordt erkend als “lot hernieuwbare transportbrandstof met een laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik”. In dezelfde zin stipuleert het ontworpen artikel 8, § 3, van het koninklijk besluit van 17 december 2021 (artikel 12 van het ontwerp) dat loten die voldoen aan het broeikasgasemissiereductiecriterium in artikel 8, § 2, van hetzelfde besluit, worden erkend als “lot transportbrandstof op basis van hergebruikte koolstof”.

Gevraagd welke de rechtsgevolgen zijn van deze erkenningen, stelde de gemachtigde:

“Erkenning is vereist om in aanmerking te komen voor de relevante transportdoelstellingen zoals bepaald in de wet van 31 juli 2023 houdende de productnormen voor het integreren van energie uit hernieuwbare bronnen in fossiele motorbrandstoffen bestemd voor de vervoerssector en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.”

Dit blijkt echter niet uit de tekst van de door de gemachtigde aangehaalde wet van 31 juli 2023, noch uit de wet van 21 december 1998 (die het ontwerp tot rechtsgrond strekt) of het koninklijk besluit van 17 december 2021, en zou moeten worden verduidelijkt. Dat kan door in die ontworpen bepalingen telkens te expliciteren dat het gaat om een erkenning “zoals bedoeld in artikel 7 van de wet van 31 juli 2023 houdende de productnormen voor het integreren van energie uit hernieuwbare bronnen in fossiele motorbrandstoffen bestemd voor de vervoerssector en tot

¹¹ Het overschrijfverbod houdt in dat verordeningsbepalingen die rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat niet mogen worden overgenomen of geparafraseerd in internrechtelijke bepalingen, zodat niet de indruk ontstaat dat het gaat om bepalingen die door de lidstaten zelf naar goeddunken zouden kunnen worden ingevoerd of gewijzigd. Zie o.m. HvJ 7 februari 1973, C-39/72, *Commissie t. Italië*, ECLI:EU:C:1973:13, punten 16-17; HvJ 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, C-50/76, ECLI:EU:C:1977:13, punten 4-7.

¹² Vgl. de definitie van het begrip “bosplantage” in het ontworpen artikel 2, 36°/1, van het koninklijk besluit van 17 december 2021.

wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen”. Omdat die bepaling dan veeleer uitvoering geeft aan artikel 7 van die wet van 31 juli 2023, moet in dat geval echter de rechtsgrond worden aangevuld, zoals aangegeven in opmerking 4.

Artikel 14

10. In het ontworpen artikel 10, § 1, van het koninklijk besluit van 17 december 2021 wordt de bestaande termijn van dertig dagen voor het opladen van informatie in de Uniedatabank gewijzigd naar het “tijdig” opladen.¹³ Daarmee wordt aansluiting gezocht bij artikel 30*bis*, lid 2, van richtlijn (EU) 2018/2001.

Gevraagd hoe het begrip “tijdig” zal worden ingevuld, verduidelijkt de gemachtigde:

“Dit is een letterlijke omzetting van de Europese richtlijn (EU)2023/2413 waarbij de notie ‘tijdig’ niet verder gespecificeerd wordt in de richtlijn. De notie zal verduidelijkt worden is de werkingsdocumenten van de uniedatabank.”

Aangezien artikel 17, §§ 1, 1°, en 2, 2°, van de wet van 21 december 1998 de overtreding van voorschriften, vastgesteld door of krachtens onder meer artikel 5 van deze wet, strafbaar stelt, dient erover te worden gewaakt dat de hierin opgenomen verplichtingen op voldoende duidelijke wijze zijn omschreven.

De mogelijkheid om een sanctie op te leggen in geval van (zonder meer) “niet-tijdig” opladen van informatie in de Uniedatabank, kan moeilijkheden opleveren ten aanzien van de vereisten inzake voorzienbaarheid van de inbreuk en inzake rechtszekerheid, komt op gespannen voet te staan met het legaliteitsbeginsel neergelegd in artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken, dat niet enkel een formeel maar ook een materieel karakter heeft, vereist namelijk dat de strafbaarstelling wordt bepaald in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen.¹⁴

¹³ De Uniedatabank is sedert 15 januari 2024 (deels) operationeel. Zie: https://energy.ec.europa.eu/news/eu-database-biofuels-becomes-operational-2024-01-15_en. Overeenkomstig artikel 31*bis*, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/2001 moet de Commissie ervoor zorgen dat de Uniedatabank uiterlijk op 21 november 2024 is opgezet.

¹⁴ Vgl. adv.RvS 73.773/3 van 3 juli 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 21 juli 2023 ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties, voor wat betreft de onderzoeksreactoren’, opm. 10.

Bijgevolg dient het woord “tijdig” te worden vervangen door de woorden “binnen de termijn die daartoe is bepaald in de werkingsdocumenten van de uniedatabank”. De stellers van het ontwerp zullen er dan in samenwerking met de Europese Commissie moeten op toezien dat die werkingsdocumenten op een voldoende toegankelijke wijze openbaar worden gemaakt.¹⁵

Artikel 28

11. Luidens artikel 28 van het ontwerp zal het te nemen besluit in werking treden de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad (lees: “de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt”). De gemachtigde lichtte dit als volgt toe:

“Car ce projet d’arrêté royal est en retard concernant 1) la mise en œuvre de l’article 17 paragraphe 3 du règlement d’exécution (EU) 2022/996 de la Commission du 14 juin 2022 concernant les règles relatives à la vérification du respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des critères relatifs au faible risque d’induire des changements indirects 2) la transposition partielle de 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. En effet, l’article 28 du règlement d’exécution (EU) 2022/996 dispose que ce règlement d’exécution est applicable à partir du 29 décembre 2023. L’article 36 de la directive quant à lui indique le 30 juin 2021 comme date limite de transposition.”

Uiteraard mag de overheid ernaar streven om zo snel mogelijk aan de Europese verplichtingen te voldoen. Dat streven is op zich echter geen voldoende reden om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, nu ook voor de omzetting van Europese normen de rechtzoekenden op grond van het rechtszekerheidsbeginsel de kans moeten krijgen om tijdig en volledig kennis te nemen van de nieuwe normen. De stellers van het ontwerp dienen dan ook na te gaan of artikel 28 niet kan worden weggelaten, zodat de gewone regeling inzake de inwerkingtreding van besluiten geldt.¹⁶

*

¹⁵ HvJ 22 februari 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd*, C-160/20, ECLI:EU:C:2022:101, punt 41; HvJ 10 maart 2009, *Heinrich*, C-345/06, EU:C:2009:140, punt 44.

¹⁶ Vgl. adv. RvS 51.323/3 van 8 mei 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 1 juni 2012 ‘inzake de vastlegging van referentierendementen voor de toepassing van de voorwaarden voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties’, opm. 12.

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 la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus 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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter différentes modifications à 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', afin de mettre celui-ci en conformité avec la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 'modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil', avec la directive déléguée (UE) 2024/1405 de la Commission du 14 mars 2024 'modifiant l'annexe IX de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'ajout de matières premières pour la production de biocarburants et de biogaz' et avec 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', et de mettre en œuvre le règlement d'exécution (UE) 2022/996 de la Commission du 14 juin 2022 'concernant les règles relatives à la vérification du respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des critères relatifs au faible risque d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols'.

3.1. À cet effet, l'article 2 du projet modifie un certain nombre de définitions à l'article 2 de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 et ajoute des définitions supplémentaires ¹.

¹ L'article 22 du projet abroge l'article 22 de l'arrêté royal du 17 décembre 2021, ce qui est compensé par la définition de « système volontaire reconnu ».

3.2. Les articles 4, 6, 7 et 8 de l'arrêté royal du 17 décembre 2021, qui concernent (le contrôle de) la conformité d'un lot de biocarburant ou de biogaz aux critères de durabilité et aux critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre, sont modifiés fondamentalement (articles 3 à 12).

3.3. L'article 9 de l'arrêté royal du 17 décembre 2021, qui fixe les exigences sur le plan du contenu auxquelles la déclaration de produit doit satisfaire, est remplacé (article 13). L'article 14 remplace l'article 10 de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 et contient les prescriptions pour la saisie des informations dans la base de données de l'Union, que prévoit l'article 31*bis* de la directive (UE) 2018/2001.

3.4. Différentes dispositions indiquant que la Commission européenne adopte les actes délégués tels que visés à l'article 28, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/2001 sont abrogées (articles 15 et 17).

3.5. Les articles 16, 17 et 21 de l'arrêté royal du 17 décembre 2021, relatifs à l'établissement du respect des critères de durabilité et des critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre, sont modifiés (articles 19 à 21). Le ministre est habilité à établir des procédures permettant aux organismes de certification de s'enregistrer en vue d'assurer et d'exécuter la supervision (article 23).

3.6. L'article 24 en projet de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 dispose que les fournisseurs de carburants de transport mettent des informations à disposition sur leur site Internet (article 24).

3.7. Les articles 25 à 27 modifient les annexes de l'arrêté royal du 17 décembre 2021.

3.8. L'entrée en vigueur de l'arrêté en projet est fixée au jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 28).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 3^o (et non : 3^o/1)², 5^o, 6^o, 9^o et 13^o, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs'³.

² L'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o/1, de la loi du 21 décembre 1998, inséré par la loi du 26 avril 2023 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs', habilite le Roi à prendre, par arrêté délibéré en conseil des ministres, des mesures en vue de réglementer la durabilité, la facilité d'entretien, la démontabilité, la réutilisabilité, la recyclabilité ou le contenu recyclé d'un produit lors de sa mise sur le marché, et de déterminer de quelle façon le respect de ces règles doit être démontré ou indiqué. Cet article n'est pas concerné par le projet.

³ Voir l'avis C.E. 70.300/1 du 16 novembre 2021 sur un projet devenu 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', observation 3.

S'il est donné suite à l'observation 9, il faudra compléter le fondement juridique avec le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 7 de la loi du 31 juillet 2023 'concernant les normes de produit pour l'intégration d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans les carburants fossiles destinés au secteur du transport et modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations'.

FORMALITÉS PRÉALABLES

5. Conformément à l'article 19, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998, les avis du Conseil fédéral du développement durable, du Conseil supérieur d'hygiène publique, de la Commission consultative spéciale Consommation, du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail pour les affaires qui relèvent de sa compétence sont requis pour les projets d'arrêtés royaux pris en exécution, entre autres, de l'article 5, § 1^{er}, de cette loi. Pour les décisions se limitant à une simple transposition des dispositions minimales des mesures d'harmonisation sur le plan européen, les consultations ne sont pas obligatoires, mais il suffit de les porter à la connaissance des Conseils mentionnés au § 1^{er}, conformément à l'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998.

5.1. Il ressort du quatrième alinéa du préambule que le projet a été porté à la connaissance du Conseil fédéral du développement durable, du Conseil supérieur de la santé, du Conseil central de l'économie et de la Commission consultative spéciale Consommation⁴. Il convient néanmoins d'observer que le dossier remis au Conseil d'État, section de législation, ne contient pas de copie des notifications dont fait état le quatrième alinéa du préambule. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu que « [d]e brieven [...] per post [werden] verzonden op 19 augustus [2024], maar niet aangetekend ». Au cas où une discussion surviendrait quant au respect de cette formalité, les auteurs du projet devront toujours être en mesure de prouver qu'une telle notification a bel et bien eu lieu.

5.2. En outre, la procédure de notification ne peut être suivie que si le projet se limite à une « simple transposition des dispositions minimales des mesures d'harmonisation sur le plan européen » et qu'il ne concrétise pas « la marge politique prévue par la directive [ni ne] contien[t] d'autres éléments que ceux nécessaires pour la transposition de la directive » (article 19, § 2, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998).

⁴ Ces instances ont rendu un avis sur le projet devenu l'arrêté royal du 17 décembre 2021, ainsi qu'il ressort des quatrième à septième alinéas du préambule de l'arrêté royal précité.

Il ressort de l'analyse de la compatibilité du projet avec le droit européen (voir ci-dessous, les observations 7 à 7.5) que sur certains aspects, le projet déroge à ce point des mesures d'harmonisation pertinentes que l'on ne peut plus faire état d'une simple transposition. Par conséquent, ce n'est que dans la mesure où l'arrêté envisagé y remédie que le projet ne devra pas être soumis pour avis aux conseils mentionnés à l'article 19, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 ⁵.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

C. Précision textuelle

6. Le projet doit être soumis à un examen complémentaire approfondi du point de vue de la correction de la langue et de la légistique. C'est surtout le texte néerlandais qui laisse parfois à désirer, en ce que les directives à transposer sont reproduites mot pour mot ou que la traduction du texte français est entachée de négligence.

À titre d'exemple, on relèvera les points suivants.

6.1. L'intitulé contient des imperfections. Dans l'intitulé en néerlandais, il manque les mots « van het » entre les mots « tot wijziging » et les mots « koninklijk besluit van 17 december 2021 ».

6.2. Au premier alinéa du préambule, il faut compléter l'historique de la loi du 21 décembre 1998 dans le texte néerlandais.

Le deuxième alinéa du préambule fait référence à l'arrêté royal du 8 juillet 2018 'établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d'origine renouvelable', entre-temps abrogé. Il convient de remplacer cette référence par une autre à 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'.

En outre, au septième alinéa du préambule, le membre de phrase « et sur l'avis des Ministres qui en ont délibérés en Conseil » sera omis.

6.3. Diverses dispositions sont citées de manière erronée dans le projet. Ainsi, dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 1^{er}, la référence à l'« *artikel 17* paragraaf 3 van uitvoeringsverordening (EU) 2022/996 » sera corrigée.

⁵ Si l'obtention des avis susmentionnés devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État (à savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans celui-ci), les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être 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.

Dans le texte néerlandais des nouveaux alinéas en projet de l'article 4, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 (article 3 du projet), les paragraphes 2 à 8 inclus sont visés de manière incorrecte, respectivement par les mots « leden 2 tot en met 8 » et « alinea's 2 tot en met 8 ». Une même observation peut être formulée en ce qui concerne les articles 4, 5, 6, 7 et 21 du projet. Il convient d'y remédier. En ce qui concerne l'article 21 du projet, on corrigera aussi la référence visant, sous le point b), « [d]e in dit lid neergelegde verplichtingen ».

À l'article 10, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 (article 14 du projet), il y a lieu de compléter la référence à la loi du 31 juillet 2023 'concernant les normes de produit pour l'intégration d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans les carburants fossiles destinés au secteur du transport et modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations'⁶.

Comme l'a confirmé le délégué, la référence à l'article « 8bis » dans les articles 16 et 17 en projet de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 (articles 19 et 20 du projet) doit être supprimée⁷.

6.4. Il convient de veiller à une utilisation cohérente du cadre des notions applicables. Ainsi, le texte néerlandais de l'article 16 en projet de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 (article 19 du projet) vise un « erkend vrijwillig schema », devant ainsi viser un « erkend vrijwillig systeem » défini à l'article 2, 36°/6, en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021.

6.5. Enfin, le projet contient différentes autres imperfections qu'il y aura lieu d'éliminer⁸.

⁶ Force est de constater à cet égard que l'obligation de vérifier si les « obligations d'incorporations » d'énergie renouvelable dans le secteur du transport découle des articles 25, paragraphe 1, et 28, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/2001. Voir aussi la transposition de l'article 25, paragraphe 1, de la directive à l'article 7 de la loi du 31 juillet 2023.

⁷ À la question de savoir quelle disposition est visée par cet article « 8bis », le délégué a répondu : « De verwijzing naar artikel 8bis is niet relevant en zal geschrapt worden uit de bepalingen in artikelen 19 en 20 ».

⁸ Voir par exemple l'article 1^{er} (« Dit besluit voert (...) uit en in de gedeeltelijke omzetting van »), l'article 2, c) (comparer « onder 8° wordt het tweede lid aangevuld » avec « Le 8° est complété »), l'article 2, d) (où l'emploi des guillemets doit être corrigé en néerlandais), l'article 2, f) (comparer « Wordt een bepaling onder 21° ingevoegd » avec « Le 21° est remplacé »), l'article 5 (l'emploi de « sub§ »), l'article 6, a) (il convient d'ajouter les mots « Dans la version néerlandaise »), l'article 6, b) (« Het paragraaf 5wordt »), l'article 7 (ponctuation à l'article 4, § 6, a), iv), en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 : « wanneer geen, onder a) bedoeld bewijs beschikbaar is »), l'article 9 (comparer « worden de woorden [...] opgeheven » avec « les mots [...] sont chaque fois abrogés »), l'article 11, a) (« opgeven »), l'article 21, a) (ponctuation dans les références : virgules manquantes et point « ° » mal positionné), les articles 25 et 26 (ponctuation : désignation des points avec le symbole « ° », alors que les annexes existantes, qui sont modifiées, désignent les différents points avec un « . »).

D. Conformité avec le droit européen

7. Le projet vise à rendre conforme l'arrêté royal du 17 décembre 2021 aux instruments de droit européen mentionnés dans l'observation 3.

À cet égard, le délégué a fourni le tableau de concordance suivant :

Artikel in KB	Bepaling in richtlijn
Artikel 2 definities	(EU) 2023/2413 art. 1 (1) + (EU) 2018/2001 art.2
Artikel 3	(EU) 2023/2413 art.1 (19) a iii) + (EU) 2018/2001 art.29 lid 1.
Artikel 4	(EU) 2023/2413 art.1 (19) b)
Artikel 5	(EU) 2023/2413 art.1 (19) c)
Artikel 6	(EU) 2023/2413 art.1 (19) d)
Artikel 7	(EU) 2023/2413 art.1 (19) e)
Artikel 12	(EU) 2023/2413 art.1 (20) 2.
Artikel 13	(EU) 2023/2413 art.1 (22) 2.
Artikel 14	(EU) 2023/2413 art.1 (22) 2.
Artikel 19	(EU) 2018/2001 art.30 §9
Artikel 20	(EU) 2023/2413 art.1 (21) (EU) 2018/2001 art.30 1 2e alinea
Artikel 21	(EU) 2023/2413 art.1 (21) a) en c)
Artikel 23	(EU) 2022/996 Art.17.2
Artikel 24	(EU) 2023/2413 art.1 (21) c)
Artikel 25	(EU) 2023/2413 Bijlage I 5)
Artikel 26	(EU) 2023/2413 Bijlage I 6)
Artikel 27	(EU) 2024/1405 Bijlage

À la lumière de ce qui précède, il convient de formuler les observations suivantes.

7.1. L'article 2, 36°/2, en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 (article 2 du projet) contient une définition de la notion de 'fournisseur de carburant de transport' qui ne s'inscrit pas dans celle de la notion de « fournisseur de combustibles/carburants » figurant à l'article 2, 38), de la directive (UE) 2018/2001⁹. On n'aperçoit pas clairement si ces définitions, du moins en ce qui concerne la fourniture de carburants destinés au secteur des transports, sont équivalentes sur le plan fonctionnel.

7.2. À la question de savoir pourquoi les mots « liquides et gazeux » inscrits à l'article 7, § 2, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 sont abrogés (article 7, a), du projet) et les lots prévus au paragraphe 3 à insérer du même article sont encore effectivement qualifiés de « lot[s] de carburants de transport *liquides et gazeux* renouvelables d'origine non biologique » (article 7, b), du projet), le délégué a déclaré que cela est « conform aan de definities die in de Europese richtlijn (EU) 2018/2001 bepaald zijn ».

Cette réponse n'explique cependant pas pourquoi, en ce qui concerne les « lot[s] de carburants de transport liquides et gazeux renouvelables d'origine non biologique », il est encore effectivement précisé qu'il est question de carburants 'liquides et gazeux' destinés au secteur des transports, ce qui nuit à la clarté et à la sécurité juridique. En outre, la directive (UE) 2018/2001 ne contient aucune référence à de tels lots.

7.3. À la question de savoir comment le membre de phrase « s'applique(nt) (...) aux biocarburants et biogaz produits à partir de la biomasse forestière », utilisé aux articles 4, §§ 3, alinéa 2, 4 et 5, en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 (articles 4, 5 et 6 du projet)¹⁰ s'articule avec le membre de phrase « s'applique(nt) (...) aux biocarburants, aux bioliquides et aux combustibles ou carburants issus de la biomasse produits à partir de la biomasse forestière » utilisé à l'article 29, paragraphe 4, troisième alinéa, respectivement l'article 29, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/2001, le délégué a répondu en ces termes :

« De verzameling van biobrandstoffen en biogassen is een deelverzameling van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen waarbij een biogas een type van biomassabrandstof is, cf. KB van 17 december 2021 ».

À cet égard, il convient d'observer que l'article 2, 32°, de la directive (UE) 2018/2001 définit la notion de 'bioliquide' comme « un combustible ou carburant liquide destiné à des usages énergétiques autres que pour le transport, y compris la production d'électricité, le chauffage et le refroidissement, et produit à partir de la biomasse ». Il en résulte que la limitation du champ d'application de l'article 4, §§ 4 et 5, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021, modifié par les articles 5 et 6 du projet, aux biocarburants et biogaz, ne semble pas porter atteinte à l'article 29, paragraphes 4 et 5, de la directive (UE) 2018/2001.

⁹ L'article 2, 38), de la directive (UE) 2018/2001 définit le « fournisseur de combustibles/carburants » comme étant « [l']entité fournissant un combustible/carburant sur le marché, qui est responsable du passage du combustible/carburant par un point de contrôle des produits soumis à accises ou, dans le cas de l'électricité, si aucune accise n'est due ou lorsque cela est dûment justifié, toute autre entité compétente désignée par un État membre ».

¹⁰ Voir, en outre, également les mots « [l]es biocarburants et les biogaz produits à partir de la biomasse agricole » figurant dans la phrase introductive de l'article 4, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 (article 4 du projet).

7.4. À la question de savoir pourquoi l'article 24, en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 (article 24 du projet) ne prévoit pas, conformément à l'article 30, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la directive (UE) 2018/2001, que les informations doivent être disponibles « dans un format actualisé, facilement accessible et convivial », le délégué a déclaré que le projet sera corrigé en ce sens.

7.5. L'article 2, 36°/4 et 36°/5, en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 (article 2, g), du projet), reproduit des définitions déjà prévues à l'article 2, 1), et 14), du règlement d'exécution (UE) 2022/996 de la Commission du 14 juin 2022.

À la lumière de l'effet direct des règlements et eu égard à l'interdiction de transcription¹¹, par souci de clarté, on insérera au moins sous la forme d'une disposition commençant par « conformément à... », une référence aux articles concernés du règlement duquel sont reproduits des éléments de l'énumération¹².

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

8. Le préambule doit être mis en conformité au regard de ce qui a été exposé ci-dessus à propos du fondement juridique (observation 4) et de différentes imprécisions (observation 6.2.)

Articles 10 et 12

9. L'article 6, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 (article 10 du projet) dispose qu'un lot qui répond aux critères fixés dans le règlement délégué (UE) 2019/807 est reconnu comme « un lot de carburant de transport renouvelable présentant un faible risque de changement indirect d'affectation des sols ». Dans le même sens, l'article 8, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 (article 12 du projet) précise que les lots qui répondent au critère de réduction des émissions de gaz à effet de serre figurant à l'article 8, § 2, du même arrêté sont reconnus comme « lot[s] de carburant de transport à base de carbone recyclé ».

Interrogé sur les effets juridiques de ces reconnaissances, le délégué a déclaré :

« Erkenning is vereist om in aanmerking te komen voor de relevante transportdoelstellingen zoals bepaald in de wet van 31 juli 2023 houdende de productnormen voor het integreren van energie uit hernieuwbare bronnen in fossiele motorbrandstoffen bestemd voor de vervoerssector en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot wijziging van de

¹¹ L'interdiction de transcription implique que les dispositions réglementaires qui sont directement applicables dans chaque État membre ne peuvent pas être reproduites ou paraphrasées dans des dispositions du droit interne afin de ne pas donner l'impression qu'il s'agit de dispositions qui pourraient être insérées ou modifiées par les États membres de leur propre initiative. Voir notamment C.J.U.E., 7 février 1973, C39/72, *Commission c. Italie*, ECLI:EU:C:1973:13, points 16-17 ; C.J.U.E., 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, C-50/76, ECLI:EU:C:1977:13, points 4-7.

¹² Comparer avec la définition de la notion de « forêt de plantation » figurant à l'article 2, 36°/1, en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021.

wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen ».

Cela ne ressort cependant pas du texte de la loi du 31 juillet 2023, citée par le délégué, ni de la loi du 21 décembre 1998 (qui procure le fondement juridique au projet) ou de l'arrêté royal du 17 décembre 2021; il conviendrait de préciser ce point, ce qui est possible en précisant chaque fois dans les dispositions en projet qu'il s'agit d'une reconnaissance « visée à l'article 7 de la loi du 31 juillet 2023 concernant les normes de produit pour l'intégration d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans les carburants fossiles destinés au secteur du transport et modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations ». Or, cette disposition donnant alors plutôt exécution à l'article 7 de cette loi du 31 juillet 2023, il convient dans ce cas de compléter le fondement juridique, comme il est indiqué dans l'observation 4.

Article 14

10. L'article 10, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 17 décembre 2021 modifie le délai existant de trente jours pour le téléchargement d'informations dans la base de données de l'Union en téléchargement « en temps utile »¹³. Ce faisant, on cherche à s'aligner sur l'article 31bis, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/2001.

À la question de savoir comment la notion de « en temps utile » sera interprétée, le délégué a précisé :

« Dit is een letterlijke omzetting van de Europese richtlijn (EU)2023/2413 waarbij de notie 'tijdig' niet verder gespecificeerd wordt in de richtlijn. De notie zal verduidelijkt worden is de werkingsdocumenten van de uniedatabank ».

Dès lors que l'article 17, §§ 1^{er}, 1^o, et 2, 2^o, de la loi du 21 décembre 1998 érige en infraction la violation de prescriptions fixées par, entre autres, l'article 5 de cette loi ou en application de cet article, on veillera à ce que les obligations qui y sont contenues soient définies d'une manière suffisamment claire.

La possibilité d'imposer une sanction en cas de téléchargement (tout simplement) « tardif » d'informations dans la base de données de l'Union est de nature à susciter des difficultés au regard des exigences de prévisibilité de l'infraction et de sécurité juridique, et se heurte au principe de légalité consacré à l'article 49, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le principe de légalité en matière pénale, qui a un caractère

¹³ La base de données de l'Union est (en partie) opérationnelle depuis le 15 janvier 2024. Voir : https://energy.ec.europa.eu/news/eu-database-biofuels-becomes-operational-2024-01-15_en. Conformément à l'article 31bis, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/2001, la Commission doit veiller à ce que la base de données de l'Union soit mise en place au plus tard le 21 novembre 2024.

non seulement formel mais également matériel, requiert en effet que l'incrimination soit déterminée en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique ¹⁴.

Par conséquent, les mots « en temps utile » seront remplacés par les mots « dans le délai prévu à cet effet dans les documents de travail de la base de données de l'Union ». Les auteurs du projet devront alors veiller, en collaboration avec la Commission européenne, à ce que ces documents de travail soient rendus publics d'une manière suffisamment accessible ¹⁵.

Article 28

11. Selon l'article 28 du projet, l'arrêté envisagé entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur Belge*. À cet égard, le délégué a donné les précisions suivantes :

« Car ce projet d'arrêté royal est en retard concernant 1) la mise en œuvre de l'article 17 paragraphe 3 du règlement d'exécution (EU) 2022/996 de la Commission du 14 juin 2022 concernant les règles relatives à la vérification du respect des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des critères relatifs au faible risque d'induire des changements indirects 2) la transposition partielle de 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. En effet, l'article 28 du règlement d'exécution (EU) 2022/996 dispose que ce règlement d'exécution est applicable à partir du 29 décembre 2023. L'article 36 de la directive quant à lui indique le 30 juin 2021 comme date limite de transposition ».

Il va de soi que l'autorité peut chercher à répondre dans les meilleurs délais aux obligations européennes. Ce souci ne constitue toutefois pas en soi une raison suffisante pour déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, dès lors que pour la transposition des normes européennes, les justiciables, en vertu du principe de la sécurité juridique, doivent également avoir la possibilité de prendre connaissance des nouvelles normes en temps utile et de manière complète. Les auteurs du projet vérifieront dès lors si l'article 28 ne peut être omis, de sorte que la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés s'applique ¹⁶.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

¹⁴ Comparer avec l'avis C.E. 73.773/3 du 3 juillet 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 juillet 2023 'complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires pour ce qui concerne les réacteurs de recherche', observation 10.

¹⁵ C.J.U.E., 22 février 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd*, C-160/20, ECLI:EU:C:2022:101, point 41 ; C.J.U.E., 10 mars 2009, *Heinrich*, C-345/06, EU:C:2009:140, point 44.

¹⁶ Comparer avec l'avis C.E. 51.323/3 du 8 mai 2012 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 1^{er} juin 2012 'fixant le rendement de référence pour l'application des conditions pour une unité congénération', observation 12.