RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.570/3
van 3 januari 2023

over

een voorontwerp van wet ‘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 produkten en andere door middel van leidingen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72.570/3
du 3 janvier 2023

sur

un avant-projet de loi ‘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’

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

Op 21 november 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet '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 produkten en andere door middel van leidingen'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 december 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 januari 2023.

*

Le 21 novembre 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, sur un avant-projet de loi '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'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 20 décembre 2022. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 janvier 2023.

*

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

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.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het bepalen van productnormen voor de integratie van energie uit hernieuwbare bronnen in motorbrandstoffen bestemd voor de vervoerssector en tot de – laattijdige[2] – omzetting van de artikelen 6, 20, 21 en 25 tot 27 van 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'.

Hoofdstuk 1 van het voorontwerp bevat de inleidende bepaling (artikel 1) en hoofdstuk 2 bevat de definities (artikel 2).

Hoofdstuk 3 voert een register voor de vervoerssector in waarin oliemaatschappijen en de leveranciers van gasvormige brandstoffen een rekening moeten, en beheerders van infrastructuur voor elektriciteitsleveringen kunnen, aanmaken waarin de door hen tot verbruik uitgeslagen energie-eenheden worden geregistreerd, zodat ze kunnen aantonen dat voldaan werd aan de verplichting om voldoende energie uit hernieuwbare bronnen te integreren in fossiele motorbrandstoffen voor de vervoerssector. Artikel 3 stelt het register in en voorziet in de mogelijkheid van overdracht tussen rekeningen onderling en (in beperkte mate) van energie-eenheden van het vorige jaar. Artikel 4 bepaalt per type energie-eenheid de vermenigvuldigingsfactor en de conversiefactor.

Hoofdstuk 4 bevat de classificatie van de soorten hernieuwbare energie die gebruikt kunnen worden om aan de verplichtingen van de wet te voldoen. Artikel 5 schrijft voor dat die brandstoffen moeten voldoen aan de duurzaamheidscriteria en broeikasgasemissiereductiecriteria bepaald in het koninklijk besluit van 8 juli 2018 'houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen'.[3] Artikel 6 voorziet voor bepaalde brandstoffen in een verplichte goedkeuring door de minister bevoegd voor energie (hierna: de minister).

Hoofdstuk 5 bevat de eigenlijke verplichtingen om energie uit hernieuwbare bronnen te integreren in fossiele motorbrandstoffen voor de vervoerssector. Per type brandstof worden minimumhoeveelheden bepaald, waarbij die percentages op 1 januari van 2023, 2025, 2027 en 2030 telkens worden verhoogd (artikel 7).

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

[2] De omzettingstermijn liep tot 30 juni 2021 (artikel 36 van richtlijn (EU) 2018/2001).

[3] Lees: koninklijk besluit van 17 december 2021 'houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen en voor transportbrandstoffen op basis van hergebruikte koolstof'.

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

Hoofdstuk 6 bevat verplichtingen met betrekking tot de informatie en de administratie (artikel 8). Hoofdstuk 7 regelt het toezicht (artikel 9). Hoofdstuk 8 voorziet in administratieve boetes bij de niet-naleving van bepaalde verplichtingen (artikel 10). Hoofdstuk 9 betreft het jaarlijks voortgangsrapport en de tweejaarlijkse evaluatie (artikel 11).

Hoofdstuk 10 bevat wijzigingen van de wet van 29 april 1999 'betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt'. Artikel 12 voegt in artikel 7 van die wet een nieuwe paragraaf 1*bis* in, die de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas (hierna: CREG) verplicht om minstens om de vijf jaar de doeltreffendheid te beoordelen van de federale steunregeling voor energie uit hernieuwbare energiebronnen. Artikel 13 vult in artikel 23 van dezelfde wet de doelstellingen (met betrekking tot het bevorderen van zelfverbruik van hernieuwbare energie) en de taken van de CREG (met betrekking tot die vijfjaarlijkse studie) aan.

Hoofdstuk 11 bevat wijzigingen van de wet van 12 april 1965 'betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen'. Artikel 14 voegt een nieuw lid toe aan artikel 15/1, § 5, van die wet om het investeringsplan ook rekening te laten houden met de noodzaak tot uitbreiding van het aardgasvervoersnet om de integratie van gas uit hernieuwbare bronnen te vergemakkelijken. Artikel 15 vult de opsomming in artikel 15/5*undecies*, § 1, van dezelfde wet aan met een bepaling om in de netcode ook een verplichting op te nemen voor de beheerder van het aardgasvervoersnet, de beheerder van de opslaginstallatie voor aardgas en de beheerder van de LNG-installatie om technische voorschriften bekend te maken overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 2009/73/EG,[4] met name met betrekking tot netaansluitingsregels die voorschriften voor gaskwaliteit, geurtoevoeging en gasdruk bevatten en om de aansluitingstarieven voor gas uit hernieuwbare bronnen bekend te maken; die tarieven moeten gebaseerd zijn op objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria. Artikel 16 vult de doelstellingen (met betrekking tot het bevorderen van zelfverbruik van hernieuwbare energie) en de taken (met betrekking tot een vijfjaarlijkse zelfverbruikstudie) van de CREG aan in artikel 15/14 van dezelfde wet.

Hoofdstuk 12 betreft de slotbepalingen. Artikel 17 zondert het Ministerie van Defensie, alsook de oliemaatschappijen en de leveranciers van gasvormige brandstoffen die jaarlijks minder dan 3600 GJ vloeibare of gasvormige motorbrandstoffen tot verbruik omslaan, uit van het toepassingsgebied van de aan te nemen wet. Artikel 18 voorziet in de opheffing 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'. Overeenkomstig artikel 19 treedt de aan te nemen wet in werking op 1 januari 2023.

[4] Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 'betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG'.

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

BEVOEGDHEID

3. Het voorontwerp bevat in essentie verplichtingen voor de oliemaatschappijen en de leveranciers van gasvormige brandstoffen met betrekking tot de samenstelling van hun brandstoffen bij het op de markt brengen ervan. Die verplichtingen komen voort uit een richtlijn die gesteund is op artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat betrekking heeft op het beleid van de Unie op het gebied van energie, "rekening houdend met de noodzaak om het milieu in stand te houden en te verbeteren". De ontworpen regeling kan dan ook worden ingepast in de federale voorbehouden bevoegdheid inzake productnormen (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen').

De wijzigingsbepalingen aan de wetten van 12 april 1965 en 29 april 1999 hebben betrekking op de rol van de federale energieregulator en de investeringen in het aardgasvervoersnet, en vallen binnen de federale energiebevoegdheden (artikel 6, § 1, VII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

VORMVEREISTEN

4. Uit het aan de Raad van State voorgelegde dossier blijkt niet dat het voorontwerp werd aangemeld overeenkomstig de richtlijn technische voorschriften.[5] Hoewel het voorontwerp beoogt uitvoering te geven aan een Europese richtlijn, moet worden vastgesteld dat richtlijn (EU) 2018/2001 ruimte laat voor beleidskeuzen van de lidstaten met betrekking tot de technische kenmerken van de brandstoffen die op de markt worden toegelaten.[6] Het gaat dan ook niet om een "*integrale* omzetting van een (…) Europese norm" in de zin van artikel 5, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn technische voorschriften, zodat het voorontwerp daadwerkelijk moet worden aangemeld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het aantal energie-eenheden wordt overeenkomstig artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorontwerp bepaald door de hoeveelheid energie te vermenigvuldigen met een vermenigvuldigingsfactor. Die vermenigvuldigingsfactor is overeenkomstig het tweede tot vierde lid van artikel 4, § 1, van het voorontwerp afhankelijk van de energie-eenheid (A tot F) waarvan de energie in de wegvervoerssector of de spoorvervoerssector wordt gebruikt. Het is echter ongelukkig om in die ontworpen bepalingen gewag te maken van "de vermenigvuldigingsfactor van een energie-eenheid", terwijl het eigenlijk de bedoeling is om de vermenigvuldigingsfactor toe te passen op een bepaalde hoeveelheid energie.

[5] 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'.

[6] Zie bijvoorbeeld artikel 6 van het voorontwerp, dat aan de minister een erkenningsbevoegdheid geeft met betrekking tot verschillende soorten brandstoffen.

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

Dat probleem rijst ook in de definities van de term energie-eenheid A tot F in artikel 2, 28° tot 33°, van het voorontwerp. waarin de betrokken energie-eenheid telkens wordt gedefinieerd als 1 GJ van een bepaalde brandstof, terwijl het veeleer de bedoeling van de stellers van het voorontwerp lijkt te zijn dat, overeenkomstig artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, de vermenigvuldigingsfactor ertoe leidt dat voor bepaalde brandstoffen meer energie-eenheden worden bekomen dan voor andere brandstoffen.

Het lijkt dan ook raadzaam om de voormelde ontworpen definities van energie-eenheden A tot F aan te passen door telkens te bepalen dat een energie-eenheid niet 1 GJ bedraagt, maar 1 GJ, gedeeld door de vermenigvuldigingsfactor. Voor de energie-eenheid F kan daarbij meteen ook de conversiefactor[7] worden verrekend.[8] In dat geval kunnen in artikel 4, § 1, eerste lid, de energie-eenheden per registergebruiker eenvoudig worden bepaald door de som te nemen van de hoeveelheid geleverde energie per categorie, gedeeld door de corresponderende energie-eenheid.

De gemachtigde kon met deze aanpak instemmen.

6. De ontworpen regeling houdt een beperking van het vrij verkeer van goederen in, aangezien ze het op de Belgische markt brengen van brandstoffen uit andere lidstaten kan ontmoedigen. Er kan weliswaar worden aangenomen dat het registersysteem een geschikt middel is om de doelstellingen van artikel 25 van richtlijn (EU) 2018/2001 te respecteren, die immers inhouden dat elke lidstaat een minimumaandeel hernieuwbare brandstoffen moet behalen. Het Hof van Justitie heeft volgens een analoge redenering de inleverplicht in het kader van de Vlaamse groenestroomcertificatenregeling principieel verenigbaar bevonden met het vrij verkeer in het licht van de nationale doelstellingen onder richtlijn 2001/77/EG.[9]

Niettemin moet in dit geval een voorbehoud worden gemaakt wat betreft de proportionaliteit van de ontworpen sanctieregeling, waarbij administratieve nalatigheden in de correcte rapportering van de uitgeslagen brandstoffen (artikel 10, § 1, van het voorontwerp) op het eerste gezicht veel strenger worden bestraft dan de niet-nakoming van de verplichtingen inzake het minimumaandeel hernieuwbare brandstoffen (artikel 10, § 2, van het voorontwerp).[10] Het staat aan de stellers van het voorontwerp om het doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende karakter van die sancties[11] te verantwoorden.

[7] Zie de definitie in artikel 2, 35°, van het voorontwerp.

[8] Zie artikel 4, § 1, vierde lid, tweede zin, en vijfde lid, tweede zin, van het voorontwerp.

[9] HvJ 11 september 2014, C-204/12 tot C-208/12, *Essent Belgium*, ECLI:EU:C:2014:2192, punten 90 tot 99.

[10] Vgl. HvJ 11 september 2014, C-204/12 tot C-208/12, *Essent Belgium*, ECLI:EU:C:2014:2192, punt 114.

[11] HvJ 27 maart 2014, C-565/12, *LCL Le Crédit Lyonnais*, ECLI:EU:C:2014:190.

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

Meer in het algemeen moet worden aangestipt dat de Raad van State niet over voldoende gegevens en technische kennis beschikt om te kunnen beoordelen of de indeling in categorieën van energie-eenheden en de overeenstemmende technische vereisten kunnen leiden tot niet te verantwoorden ongelijke behandelingen of beperkingen van het vrij verkeer van goederen. Daarbij komt nog dat artikel 7 van het voorontwerp voorziet in delegaties aan de Koning om die criteria te wijzigen in het licht van de evoluties inzake technologie en de veranderende wetgeving van de Europese Unie. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om die keuzes te verantwoorden.[12]

7. Artikel 17 van het voorontwerp onttrekt aan het toepassingsgebied van de aan te nemen wet het Ministerie van Defensie en de oliemaatschappijen en de leveranciers van gasvormige brandstoffen die jaarlijks minder dan 3.600 GJ vloeibare of gasvormige motorbrandstoffen tot verbruik uitslaan.

Artikel 25, lid 1, tweede alinea, van richtlijn (EU) 2018/2001 voorziet weliswaar in de mogelijkheid om bepaalde brandstofleveranciers vrij te stellen. Er moet niettemin op worden toegezien dat die vrijstellingen niet tot gevolg hebben dat België het in artikel 25, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn bepaalde minimumaandeel niet zou halen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2 en 5

8. Het koninklijk besluit van 8 juli 2018 'houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen' is vervangen bij het koninklijk besluit van 17 december 2021 'houdende bepaling van productnormen voor transportbrandstoffen uit hernieuwbare bronnen en voor transportbrandstoffen op basis van hergebruikte koolstof'. De definitie in artikel 2, 4°, van het voorontwerp moet hieraan worden aangepast.

Ook de verwijzing in artikel 5 van het voorontwerp naar het koninklijk besluit van 8 juli 2018 (overigens ten onrechte met vermelding van het volledige opschrift, gelet op de voormelde definitie) moet worden aangepast.

Artikel 12

9. Artikel 7 van de wet van 29 april 1999 werd het laatst gewijzigd door de programmawet van 27 december 2021. De wetsgeschiedenis in de inleidende zin van artikel 12 van het voorontwerp moet in die zin worden gecorrigeerd.

[12] Vgl. GwH 7 mei 2015, nr. 52/2015, met betrekking tot de correcte indeling van bepaalde nieuwe biobrandstoffen.

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

Artikel 13

10. Artikel 23 van de wet van 29 april 1999 werd het laatst gewijzigd door de wet van 16 december 2022 'tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot invoering van een plafond op marktinkomsten van elektriciteitsproducenten'. De wetsgeschiedenis in de inleidende zin van artikel 13 van het voorontwerp moet in die zin worden gecorrigeerd.

Artikel 15

11. Artikel 15/5*undecies*, § 1, tweede lid van wet van 12 april 1965 werd het laatst gewijzigd bij de wet van 21 juli 2021 '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'. De wetsgeschiedenis in de inleidende zin van artikel 15 van het voorontwerp moet in die zin worden gecorrigeerd.

Artikel 16

12. Artikel 15/14 van wet van 12 april 1965 werd het laatst gewijzigd bij de wet van 28 februari 2022 'houdende diverse bepalingen inzake energie'. De wetsgeschiedenis in de inleidende zin van artikel 16 van het voorontwerp moet in die zin worden gecorrigeerd.

13. Het nieuw in artikel 15/14, § 2, tweede lid, van de wet van 12 april 1965 in te voegen punt 34° (bij artikel 16, 2°, van het voorontwerp), moet worden vernummerd tot punt 37°, aangezien eerdere wijzigingswetten, waaronder de wet van 28 februari 2022, al de punten 34°, 35° en 36° hebben ingevoegd.

Artikel 17

14. Het is raadzaam om de vrijstelling in artikel 17 van het voorontwerp met betrekking tot het Ministerie van Defensie nader te duiden in de memorie van toelichting, zodat duidelijk is of en in welke mate de strijdkrachten om operationele redenen onder die vrijstelling vallen. Het is immers enkel binnen die grenzen dat er een redelijke verantwoording lijkt te bestaan voor deze vrijstelling.

15. In de Nederlandse tekst van artikel 17 van het voorontwerp moet het woord "et" worden vervangen door het woord "en".

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

Artikel 19

16. Overeenkomstig artikel 19 van het voorontwerp treedt de aan te nemen wet in werking op 1 januari 2023. Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, is die datum niet haalbaar en zal de inwerkingtreding dan ook op een later tijdstip moeten worden bepaald, mede gelet op het gegeven dat de ontworpen regeling, die ook voorziet in administratieve geldboetes, zich niet leent tot terugwerkende kracht.[13] De laattijdigheid van de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/2001 kan evenmin zo'n terugwerkende kracht verantwoorden.

*

[13] Dat geldt ook als men rekening houdt met het feit dat de meeste verplichtingen berekend worden op jaarbasis. In dat geval dreigen immers de verplichtingen voor 2023 te moeten worden gerealiseerd op een kortere termijn, wat dan weer aanleiding geeft tot nieuwe ongelijkheden.

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique[1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de déterminer des normes de produit pour l'intégration d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans les carburants fossiles destinés au secteur du transport et de transposer – avec retard [2]– les articles 6, 20, 21 et 25 à 27 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'.

Le chapitre 1er de l'avant-projet contient la disposition introductive (article 1er) et le chapitre 2 des définitions (article 2).

Le chapitre 3 institue un registre de l'énergie dans le secteur du transport dans lequel les sociétés pétrolières et les fournisseurs de carburants gazeux doivent, et les opérateurs d'infrastructures de fourniture d'électricité peuvent, créer un compte, où sont enregistrées les unités d'énergie qu'ils mettent à la consommation, de sorte qu'ils puissent démontrer qu'ils ont satisfait à l'obligation d'intégrer suffisamment d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans les carburants fossiles destinés au secteur du transport. L'article 3 institue le registre et prévoit la possibilité de transfert entre comptes et (dans une mesure limitée) de transfert d'unités d'énergie de l'année précédente. L'article 4 détermine le facteur multiplicateur et le facteur de conversion par type d'unité d'énergie.

Le chapitre 4 contient la classification des types d'énergies renouvelables pouvant être utilisés pour satisfaire aux dispositions de la loi. L'article 5 prescrit que ces carburants doivent satisfaire aux critères de durabilité et aux critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés par l'arrêté royal du 8 juillet 2018 'établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d'origine renouvelable' [3]. Pour certains carburants, l'article 6 prévoit une approbation par le ministre qui a l'Énergie dans ses attributions (ci-après : le ministre).

Le chapitre 5 renferme les obligations proprement dites d'intégrer de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans les carburants fossiles destinés au secteur du transport. Des quantités minimales sont fixées par type de carburant, les pourcentages prévus au 1er janvier 2023, 2025, 2027 et 2030 étant chaque fois revus à la hausse (article 7).

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

[2] Le délai de transposition était fixé au 30 juin 2021 (article 36 de la directive (UE) 2018/2001).

[3] Lire : 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'.

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

Le chapitre 6 contient des obligations en matière d'information et d'administration (article 8). Le chapitre 7 règle le contrôle (article 9). Le chapitre 8 prévoit des amendes administratives en cas de non-respect de certaines obligations (article 10). Le chapitre 9 concerne le rapport d'avancement annuel et l'évaluation bisannuelle (article 11).

Le chapitre 10 comporte des modifications à la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité'. L'article 12 insère dans l'article 7 de cette loi un nouveau paragraphe 1er*bis*, qui contraint la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (ci-après : la CREG) à évaluer, au moins tous les cinq ans, l'efficacité du régime d'aide fédéral en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. L'article 13 complète à l'article 23 de la même loi les objectifs (en ce qui concerne la promotion de l'autoconsommation d'énergies renouvelables) et les missions de la CREG (en ce qui concerne cette étude tous les cinq ans).

Le chapitre 11 modifie la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations'. L'article 14 ajoute un nouvel alinéa à l'article 15/1, § 5, de cette loi afin que le plan d'investissements tienne aussi compte de la nécessité d'étendre le réseau de transport de gaz naturel pour faciliter l'intégration du gaz provenant de sources renouvelables. L'article 15 complète l'énumération à l'article 15/5*undecies*, § 1er, de la même loi par une disposition prévoyant également l'intégration, dans le code de réseau, d'une obligation pour le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel, le gestionnaire d'installation de stockage de gaz naturel et le gestionnaire d'installation de GNL de publier des prescriptions techniques conformément à l'article 8 de la directive 2009/73/CE [4], en particulier des règles de connexion au réseau comportant des prescriptions en matière de qualité, d'odorisation et de pression du gaz et de publier leurs tarifs de connexion de gaz issu de sources renouvelables, lesquels devront se fonder sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires. L'article16 complète les objectifs (en ce qui concerne la promotion de l'autoconsommation d'énergies renouvelables) et les missions (en ce qui concerne une étude de l'autoconsommation tous les cinq ans) de la CREG à l'article 15/14 de la même loi.

Le chapitre 12 concerne les dispositions finales. L'article 17 exclut du champ d'application de la loi à adopter le Ministère de la Défense ainsi que les sociétés pétrolières et les fournisseurs de carburants gazeux qui mettent annuellement à la consommation moins de 3.600 GJ de carburants liquides ou gazeux à la consommation. L'article 18 abroge 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'. Conformément à l'article 19, la loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le 1er janvier 2023.

COMPÉTENCE

3. L'avant-projet contient pour l'essentiel des obligations imposées aux sociétés pétrolières et aux fournisseurs de carburants gazeux en ce qui concerne la composition de leurs carburants lors de leur mise sur le marché. Ces obligations découlent d'une directive fondée sur

[4] Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 'concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE'.

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

l'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui concerne la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie, « en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement ». Le régime en projet peut donc s'inscrire dans le cadre de la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de normes de produits (article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

Les dispositions modifiant les lois du 12 avril 1965 et du 29 avril 1999 portent sur le rôle du régulateur fédéral de l'énergie et les investissements dans le réseau de transport de gaz naturel, et relèvent des compétences fédérales en matière d'énergie (article 6, § 1er, VII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980).

FORMALITÉS

4. Il ne ressort pas du dossier transmis au Conseil d'État que l'avant-projet a été notifié conformément à la directive sur les réglementations techniques [5]. Bien que l'avant-projet entende pourvoir à l'exécution d'une directive européenne, force est de constater que la directive (UE) 2018/2001 laisse une marge de manœuvre aux États membres en ce qui concerne les caractéristiques techniques des carburants autorisés sur le marché [6]. Il ne s'agit donc pas d'une « transposition *intégrale* d'une norme [...] européenne » au sens de l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive sur les règlementations techniques, de sorte que l'avant-projet doit effectivement être notifié.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Le nombre d'unités d'énergie est déterminé conformément à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, de l'avant-projet en multipliant la quantité d'énergie par un facteur multiplicateur. Selon les alinéas 2 à 4 de l'article 4, § 1er, de l'avant-projet, ce facteur multiplicateur dépend de l'unité d'énergie (A à F), dont l'énergie a été consommée dans le secteur du transport routier ou du transport ferroviaire. Il n'est cependant pas heureux de faire mention dans ces dispositions en projet du « facteur multiplicateur d'une unité d'énergie », alors que l'intention est en fait d'appliquer le facteur multiplicateur à une certaine quantité d'énergie.

Ce problème se pose aussi dans les définitions du terme « unité d'énergie » A à F à l'article 2, 28° à 33°, de l'avant-projet, où l'unité d'énergie concernée est chaque fois définie comme 1 GJ d'un certain carburant, alors que l'intention des auteurs de l'avant-projet semble plutôt être que, conformément à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, de l'avant-projet, le facteur multiplicateur permette d'obtenir plus d'unités d'énergie pour certains carburants que pour d'autres.

[5] 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'.

[6] Voir par exemple l'article 6 de l'avant-projet, qui confère au ministre un pouvoir d'approbation en ce qui concerne différents types de carburants.

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

Il paraît dès lors conseillé d'adapter les définitions en projet précitées des unités d'énergie A à F en disposant chaque fois qu'une unité d'énergie n'équivaut pas à 1 GJ, mais à 1GJ divisé par le facteur multiplicateur. Pour l'unité d'énergie F, on peut aussi appliquer d'emblée le facteur de conversion [7-8]. Dans ce cas, les unités d'énergie par utilisateur du registre peuvent être aisément déterminées, à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, en prenant la somme de la quantité d'énergie fournie par catégorie, divisée par l'unité d'énergie correspondante.

Le délégué a marqué son accord avec cette méthode.

6. Le régime en projet emporte une limitation de la libre circulation des biens, puisqu'il peut décourager la mise sur le marché belge de carburants provenant d'autres États membres. On peut certes admettre que le système de registre constitue un moyen adéquat pour respecter les objectifs de l'article 25 de la directive (UE) 2018/2001, qui impliquent en effet que chaque État membre doit atteindre une part minimale de carburants renouvelables. Suivant un raisonnement analogue, la Cour de justice a estimé que l'obligation de remise de certificats dans le cadre du régime flamand des certificats verts pouvait en principe se concilier avec la libre circulation à la lumière des objectifs nationaux de la directive 2001/77/CE [9].

Néanmoins, une réserve doit être émise dans ce cas concernant la proportionnalité du régime de sanctions en projet, selon lequel des manquements administratifs dans la déclaration correcte des carburants mis à la consommation (article 10, § 1er, de l'avant-projet) sont à première vue sanctionnés beaucoup plus sévèrement que le non-respect des obligations relatives à la part minimale de carburants renouvelables (article 10, § 2, de l'avant-projet) [10]. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet de justifier le caractère effectif, proportionné et dissuasif de ces sanctions [11].

Plus généralement, il faut souligner que le Conseil d'État ne dispose pas d'éléments suffisants ni des connaissances techniques pour pouvoir apprécier si la catégorisation des unités d'énergie et les exigences techniques correspondantes peuvent donner lieu à des différences de traitement non justifiées ou à des limitations de la libre circulation des biens. À cela s'ajoute le fait que l'article 7 de l'avant-projet prévoit des délégations au Roi lui permettant de modifier ces critères à la lumière des évolutions technologiques et des modifications de la législation de l'Union européenne. Il incombe aux auteurs de l'avant-projet de justifier ces choix [12].

7. L'article 17 de l'avant-projet soustrait du champ d'application de la loi à adopter le Ministère de la Défense et les sociétés pétrolières et les fournisseurs de carburants gazeux qui

[7] Voir la définition figurant à l'article 2, 35°, de l'avant-projet.

[8] Voir l'article 4, § 1er, alinéa 4, deuxième phrase, et alinéa 5, deuxième phrase, de l'avant-projet.

[9] C.J.U.E., 11 septembre 2014, C-204/12 à C-208/12, *Essent Belgium*, ECLI:EU:C:2014:2192, points 90 à 99.

[10] C.J.U.E., 11 septembre 2014, C-204/12 à C-208/12, *Essent Belgium*, ECLI:EU:C:2014:2192, point 114.

[11] C.J.U.E., 27 mars 2014, C-565/12, *LCL Le Crédit Lyonnais*, ECLI:EU:C:2014:190.

[12] Comparer avec C.C., 7 mai 2015, n° 52/2015, en ce qui concerne la catégorisation correcte de certains nouveaux biocarburants.

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

mettent annuellement à la consommation moins de 3.600 GJ de carburant liquides ou gazeux à la consommation.

Il est vrai que l'article 25, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive (UE) 2018/2001 prévoit la possibilité d'accorder des dérogations à certains fournisseurs de carburants. Il convient néanmoins de veiller à ce que ces dérogations n'empêchent pas la Belgique d'atteindre la part minimale prévue à l'article 25, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 2 et 5

8. L'arrêté royal du 8 juillet 2018 'établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d'origine renouvelable' a été remplacé par 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'. La définition inscrite à l'article 2, 4°, de l'avant-projet doit dès lors être adaptée en conséquence.

À l'article 5 de l'avant-projet, il y a lieu d'adapter également la référence à l'arrêté royal du 8 juillet 2018 (qui, au demeurant, mentionne l'intitulé complet à tort, au vu de la définition précitée).

Article 12

9. L'article 7 de la loi du 29 avril 1999 a été modifié en dernier lieu par la loi-programme du 27 décembre 2021. L'historique dans la phrase liminaire de l'article 12 de l'avant-projet sera corrigé en ce sens.

Article 13

10. L'article 23 de la loi du 29 avril 1999 a été modifié en dernier lieu par la loi du 16 décembre 2022 'modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et introduisant un plafond sur les recettes issues du marché des producteurs d'électricité'. L'historique dans la phrase liminaire de l'article 13 de l'avant-projet sera corrigé en ce sens.

Article 15

11. L'article 15/5*undecies*, § 1er, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 a été modifié en dernier lieu par la loi du 21 juillet 2021 '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

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

gazeux et autres par canalisations'. L'historique dans la phrase liminaire de l'article 15 de l'avant-projet sera corrigé en ce sens.

Article 16

12. L'article 15/14 de la loi du 12 avril 1965 a été modifié en dernier lieu par la loi du 28 février 2022 'portant des dispositions diverses en matière d'énergie'. L'historique dans la phrase liminaire de l'article 16 de l'avant-projet sera corrigé en ce sens.

13. Le nouveau point 34° à insérer dans l'article 15/14, § 2, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 (par l'article 16, 2°, de l'avant-projet) doit être renuméroté en point 37°, étant donné que des lois modificatives antérieures, dont la loi du 28 février 2022, ont déjà inséré les points 34°, 35° et 36°.

Article 17

14. Il est conseillé de préciser dans l'exposé des motifs la dérogation accordée au Ministère de la Défense à l'article 17 de l'avant-projet, afin qu'il apparaisse clairement si et dans quelle mesure les forces armées sont concernées par cette dérogation pour des motifs opérationnels. En effet, ce n'est que dans ces limites qu'il semble y avoir une justification raisonnable à cette dérogation.

15. Dans le texte néerlandais de l'article 17 de l'avant-projet, on remplacera le mot « et » par le mot « en ».

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡

Article 19

16. Conformément à l'article 19 de l'avant-projet, la loi à adopter entre en vigueur le 1er janvier 2023. Compte tenu de la date à laquelle le présent avis est donné, cette date n'est pas envisageable et il conviendra de fixer l'entrée en vigueur à une date ultérieure, étant donné notamment que le régime en projet, qui prévoit aussi des amendes administratives, ne se prête pas à la rétroactivité [13]. La tardiveté de la transposition partielle de la directive (UE) 2018/2001 ne peut pas non plus justifier un tel effet rétroactif.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS — Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[13] Cette conclusion s'applique aussi si l'on tient compte du fait que la plupart des obligations sont calculées sur une base annuelle. En effet, dans ce cas, les obligations pour 2023 risquent de devoir être réalisées dans un délai plus court, ce qui engendrera alors de nouvelles inégalités.

‡LW-BBBXQCDAJ-HCFHAQW‡