



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.174/1
van 17 oktober 2023

avis 74.174/1
du 17 octobre 2023

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende de organisatie van
het federale klimaatbeleid’

un avant-projet de loi ‘relatif à
la gouvernance de la politique
climatique fédérale’

Op 18 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Klimaat, Leefmilieu, Duurzame Ontwikkeling en Green Deal verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 september 2023,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende de organisatie van het federale klimaatbeleid'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste 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 17 oktober 2023.

*

Le 18 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 1^{er} septembre 2023^{**}, sur un avant-projet de loi 'relatif à la gouvernance de la politique climatique fédérale'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 12 octobre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier 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 17 octobre 2023.

*

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

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

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1 Het voorontwerp van wet strekt er in hoofddorde toe de mechanismen ingesteld door de Governanceverordening² ten uitvoer te leggen op het federale bestuursniveau. Deze verordening is bedoeld om de klimaatdoelstellingen van de Europese Unie te helpen bereiken.

2.2. Hoofdstuk 1 bevat een aantal definities (artikel 2 van het voorontwerp). Hoofdstuk 2 betreft de doelstellingen van de wet en de manier waarop de federale overheid wil bijdragen aan de Europese klimaatdoelstellingen aan de hand van plannen die vooraf worden geëvalueerd op socio-economisch vlak (artikel 3).

2.3. De federale overheid moet bijdragen aan het geïntegreerde nationale energie- en klimaatplan, het nationale adaptatieplan en de nationale langetermijnstrategie en over de uitvoering daarvan tweejaarlijkse voortgangsverslagen opstellen (hoofdstuk 3 – artikel 4).

2.4. Er wordt een governancemechanisme opgezet voor de ontwikkeling, de opvolging en de evaluatie van de federale beleidslijnen en maatregelen van het geïntegreerde nationaal energie- en klimaatplan en het nationale adaptatieplan.³ Het opstellen van uitvoeringsbepalingen van dit governancemechanisme wordt gedelegeerd aan de Koning (hoofdstuk 4 – artikel 5).

Jaarlijks wordt een synthesesrapport gemaakt met daarin een stand van zaken en een analyse van de vooruitgang van de uitvoering van de federale beleidslijnen en maatregelen op het vlak van het klimaatbeleid (artikel 6).

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

² Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 663/2009 en (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU en 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2009/119/EG en (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

³ Met betrekking tot het governancemechanisme bepaalt artikel 1.1, tweede lid van de Governanceverordening het volgende:

“Het governancemechanisme is gebaseerd op langetermijnstrategieën, op geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen die betrekking hebben op perioden van tien jaar, beginnende met de periode van 2021 tot en met 2030, op de bijbehorende geïntegreerde nationale voortgangsverslagen van de lidstaten over energie en klimaat, en op geïntegreerde regelingen voor monitoring door de Commissie. Het governancemechanisme garandeert dat het publiek daadwerkelijk gelegenheid tot inspraak krijgt bij de opstelling van die nationale plannen en die langetermijnstrategieën. Het omvat een gestructureerd, transparant, iteratief proces tussen de Commissie en de lidstaten met het oog op de voltooiing van de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen en de uitvoering ervan, ook met betrekking tot regionale samenwerking, en de desbetreffende maatregelen van de Commissie.”

De minister bevoegd voor klimaat organiseert ter voorbereiding van iedere herziening van het nationaal energie- en klimaatplan een consultatieve dialoog (artikel 7).

Er wordt een federale Taskforce opgericht, een orgaan op administratief niveau voor de coördinatie, overleg en ondersteuning bij de ontwikkeling, de uitvoering, de opvolging en de evaluatie van beleidslijnen en maatregelen op het gebied van klimaat en energie. De samenstelling en de opdrachten van deze Taskforce zullen geregeld worden bij een in ministerraad overlegd besluit (artikel 8).

2.5. Er wordt een permanent onafhankelijk Comité opgericht met wetenschappelijke experts voor de opvolging en de evaluatie van het federale klimaatbeleid (hoofdstuk 6 – artikelen 9 en 10).

2.6. Ten slotte wordt een evaluatie-, opvolgings- en rapportagemechanisme ingesteld om het bedrag dat equivalent is aan het federale aandeel van de inkomsten uit de veiling van emissierechten te besteden aan het federale klimaatbeleid (hoofdstuk 7 – artikel 11).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. In de definities wordt op verschillende plaatsen verwezen naar het UNFCCC en de Overeenkomst van Parijs. Het verdient aanbeveling om definities op te nemen, waarin die instrumenten met hun volledige opschrift en instemmingshandeling worden geïdentificeerd.

Artikel 3

4. Wetten zijn normatieve teksten en bevatten bijgevolg in beginsel enkel rechtsregels. Doelstellingen en toelichtingen bij de draagwijdte van de wet horen dan ook niet thuis in de artikelen van de wet, maar worden beter opgenomen in de memorie van toelichting. Op die manier wordt ook vermeden dat rechtsonderhorigen ten onrechte de indruk zouden hebben dat uit die doelstellingen toch juridische verplichtingen zouden voortvloeien.

In het licht daarvan lijken het eerste lid en de tweede zin van het tweede lid programmatorische bepalingen te bevatten, zodat de inhoud ervan beter enkel wordt opgenomen in de memorie van toelichting.

De eerste zin van het tweede lid bepaalt dat maatregelen voorafgaand aan de opmaak van nieuwe plannen zullen worden geëvalueerd op socio-economisch vlak. Daarmee lijkt wel een procedurele verplichting te worden gecreëerd voor de federale overheid. Als dat de bedoeling is moet het ontwerp echter worden aangevuld met de wijze waarop die evaluatie zal worden georganiseerd, nu die opdracht ook niet wordt vermeld bij de taken van de TaskForce (artikel 8) of het Expertencomité (artikel 9).

Artikel 7

5.1 In de Nederlandse tekst moet tussen het woord “door” en het woord “minister” het woord “de” worden ingevoegd.

5.2 In de Nederlandse tekst moeten de woorden “klimaatplannen consultatieve” worden vervangen door de woorden “klimaatplan een consultatieve”.

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1 L'avant-projet de loi a essentiellement pour objet de mettre en œuvre les mécanismes instaurés par le règlement Gouvernance ² au niveau du pouvoir fédéral. L'objectif de ce règlement est d'aider à la réalisation des objectifs en matière de climat de l'Union européenne.

2.2. Le chapitre 1^{er} contient un certain nombre de définitions (article 2 de l'avant-projet). Le chapitre 2 concerne les objectifs de la loi et la manière dont l'autorité fédérale souhaite contribuer à la réalisation des objectifs européens en matière de climat au moyen de plans préalablement évalués au niveau socio-économique (article 3).

2.3. L'autorité fédérale doit contribuer au plan national intégré pour l'énergie et le climat, au plan national d'adaptation et à la stratégie nationale à long terme et rédiger des rapports d'avancement bisannuels sur leur mise en œuvre (chapitre 3 – article 4).

2.4. Il est établi un mécanisme de gouvernance pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques et mesures fédérales du plan national intégré pour l'énergie et le climat et du plan national d'adaptation.³ L'élaboration des dispositions de mise en œuvre de ce mécanisme de gouvernance est déléguée au Roi (chapitre 4 – article 5).

Un rapport de synthèse est établi annuellement pour réaliser l'état des lieux et analyser les progrès de l'exécution des politiques et mesures fédérales en matière de politique climatique (article 6).

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

² Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil.

³ En ce qui concerne le mécanisme de gouvernance, l'article 1.1, deuxième paragraphe, du règlement Gouvernance dispose ce qui suit :

« Le mécanisme de gouvernance repose sur des stratégies à long terme, sur des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat couvrant des périodes de dix ans dont la première s'étendra de 2021 à 2030, sur des rapports d'avancement nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat établis par les États membres au sujet desdits plans, ainsi que sur des modalités de suivi intégré fixées par la Commission. Le mécanisme de gouvernance garantit que le public a effectivement la possibilité de participer à la préparation de ces plans nationaux et de ces stratégies à long terme. Il comprend un processus structuré, transparent et itératif entre la Commission et les États membres en vue de la finalisation des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat et de leur mise en œuvre ultérieure, y compris en ce qui concerne la coopération régionale, ainsi que les actions correspondantes de la Commission ».

Le ministre qui a le climat dans ses attributions organise un dialogue consultatif en préparation de chaque révision du plan national intégré pour l'énergie et le climat (article 7).

Il est établi une Taskforce fédérale énergie-climat, un organe au niveau administratif de coordination, de concertation et d'appui pour l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et mesures en matière de climat et d'énergie. La composition et les missions de cette Taskforce seront réglées par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article 8).

2.5. Il est établi un Comité permanent indépendant d'experts scientifiques pour le suivi et l'évaluation de la politique climatique fédérale (chapitre 6 – articles 9 et 10).

2.6. Enfin, un mécanisme d'évaluation, de suivi et de rapportage est mis en place pour garantir que le montant équivalent à la part fédérale des recettes provenant de la mise aux enchères des quotas est dépensé pour la politique climatique fédérale (chapitre 7 – article 11).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Dans les définitions, il est fait référence à plusieurs endroits à la CCNUCC et à l'Accord de Paris. Il est recommandé d'intégrer des définitions dans lesquelles ces instruments sont identifiés par leur intitulé complet et leur acte d'assentiment.

Article 3

4. Les lois sont des textes normatifs et contiennent dès lors en principe uniquement des règles de droit. Les objectifs et les commentaires relatifs à la portée de la loi n'ont dès lors pas leur place dans les articles de la loi, mais doivent être intégrés dans l'exposé des motifs. Ainsi, on évite également que les justiciables aient, à tort, l'impression que des obligations juridiques résulteraient quand même de ces objectifs.

À la lumière de ce qui précède, l'alinéa 1^{er} et la deuxième phrase de l'alinéa 2 semblent contenir des dispositions programmatiques, si bien qu'il serait préférable que leur contenu soit uniquement intégré dans l'exposé des motifs.

La première phrase de l'alinéa 2 dispose qu'avant l'élaboration de nouveaux plans, des mesures seront évaluées sur le plan socio-économique. Une obligation procédurale semble ainsi bel et bien être créée pour l'autorité fédérale. Si telle est l'intention, il conviendra toutefois de compléter le projet en indiquant la manière dont cette évaluation sera organisée, dès lors que cette mission n'est pas non plus mentionnée dans les missions de la Taskforce (article 8) ou du Comité d'experts (article 9).

Article 7

5.1 Dans le texte néerlandais, on insérera le mot « de » entre le mot « door » et le mot « minister ».

5.2 Dans le texte néerlandais, les mots « klimaatplannen consultatieve » seront remplacés par les mots « klimaatplan een consultatieve ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME