

Grondwettelijk Hof

22 december 2010, nr. 149/2010

Voorzitters: M. Bossuyt en R. Henneuse

Verslaggevers: A. Alen en J.-P. Moerman

*Advocaten: Mr. P. Mallien, Mr. M. Deketelaere, Mr. J. De Coninck,
Mr. P. De Bandt, Mr. J.-F. De Bock en Mr. J. Moens*

GRONDWETTELIJK HOF – BIOBRANDSTOFFEN – BEVOEGDHEIDSVERDELLENDE REGELS – LEEFMILIEU – PRODUCTNORMEN

Om de Europese doelstellingen inzake het gebruik van hernieuwbare brandstoffen te halen, voerde de federale overheid in 2009 de verplichting in om bepaalde percentages biodiesel en bio-ethanol te vermengen met gewone olieproducten. De petroleumsector voerde aan dat het ging om een maatregel ter bescherming van het leefmilieu en dus onder de bevoegdheid van de gewesten viel. Hoewel de nagestreefde doelstellingen inderdaad kaderen in de bescherming van het leefmilieu, oordeelde het Grondwettelijk Hof dat het ging om een productnorm in de zin van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° BWHI en dus behoorde tot de restbevoegdheden van de federale wetgever. Dat de norm van toepassing was op het geheel van het aanbod op de markt, en niet op elke individuele verkoopseenheid, veranderde daar niets aan.

Petroleumsector t. Belgische Staat

Arrest

Wat de bestreden bepalingen betreft

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de wet van 22 juli 2009 houdende verplichting tot bijmenging van biobrandstof in de tot verbruik uitgeslagen fossiele motorbrandstoffen. Uit de uiteenzetting van de middelen blijkt evenwel dat het beroep enkel is gericht tegen de artikelen 4 en 5 van die wet, die luiden als volgt:

“Art. 4. § 1. Elke geregistreerde aardoliemaatschappij die benzineproducten en/of dieselproducten uitslaat tot verbruik, is verplicht in hetzelfde kalenderjaar eveneens een hoeveelheid duurzame biobrandstoffen in verbruik te stellen, als volgt:

- FAME ten belope van minstens 4 v/v % van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid dieselproducten;
- bio-ethanol, zuiver of in de vorm van bio-ETBE, ten belope van minstens 4 v/v % van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid benzineproducten.

§ 2. De verplichting bedoeld in § 1 rust niet op de hoeveelheden benzineproducten en/of dieselproducten die een geregistreerde aardoliemaatschappij in verbruik stelt vanuit de verplichte voorraden bedoeld in artikel 2, 4°, van de wet van 26 januari 2006 betreffende de aanhouding van een verplichte voorraad aardolie en aardolieproducten en de oprichting van een agentschap voor het beheer van een deel van deze voorraad en tot wijziging van de wet van 10 juni 1997 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben, en het verkeer daarvan en de controles daarop, in zoverre deze verplichte voorraden die onvermengd met biobrandstoffen door APETRA in volle eigendom worden aangehouden en beheerd, in verbruik worden gesteld bij de eerste verwerving door een koper zonder een accijnsnummer.

Art. 5. De uitslag tot verbruik van duurzame biobrandstoffen zoals bedoeld in artikel 4 gebeurt door vermenging met de tot verbruik uit te slagen benzineproducten en/of dieselproducten, met naleving van de productnormen NBN EN 590 voor dieselproducten en NBN EN 228 voor benzineproducten”.

Wat de ontvankelijkheid van het beroep en van de tussenkomsten betreft

B.2.1. De eerste verzoekende partij is een erkende beroepsvereniging die, blijkens haar statuten, als maatschappelijk doel heeft de algemene en zakelijke belangen te verdedigen van de onafhankelijke invoerders van olieproducten, zowel in België als in het buitenland.

De tweede tot en met de zeventiende verzoekende partij zijn onafhankelijke invoerders, handelaars en verdelers van olieproducten. Zij voeren aan dat zij als gevolg van de bestreden bepalingen rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door een zware en ingrijpende verplichting tot bijmenging van duurzame biobrandstoffen bij de door hen tot verbruik uitgeslagen brandstoffen.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, doen de verzoekende partijen blijken van het rechtens vereiste belang.

B.2.2. De memorie van tussenkomst van de vzw “Belgian Bioethanol Association” en van de vzw “Belgian Biodiesel Board” is ontvankelijk, aangezien de leden van die beroepsverenigingen rechtstreeks in hun situatie kunnen worden geraakt door de beslissing van het Hof met betrekking tot de bestreden bepalingen.

B.2.3. Eric Watteau heeft op 30 december 2009 een memorie van tussenkomst ingediend. Aangezien die memorie van tussenkomst geen betrekking heeft op de middelen die in het verzoekschrift zijn uiteengezet, is zij onontvankelijk. Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof staat immers, in tegenstelling tot artikel 85, niet toe dat in de memorie nieuwe middelen worden geformuleerd.

Wat het eerste middel betreft

B.3. In hun eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schenden, aangezien niet de federale wetgever, maar de gewesten bevoegd zijn om maatregelen ter bescherming van het leefmilieu te nemen.

Het verweer van de Ministerraad en van de tussenkomende partijen houdt voornamelijk in dat de bestreden bepalingen “productnormen” zouden uitmaken in de zin van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van dezelfde bijzondere wet, zodat zij wel degelijk onder de bevoegdheid van de federale wetgever zouden vallen.

B.4.1. Door de bijzondere wet van 16 juli 1993 kreeg artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, met ingang van 30 juli 1993, zijn huidige redactie. Daardoor verviel de bevoegdheid van de federale wetgever om nog normen ter bescherming van het leefmilieu vast te stellen.

Op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van die bijzondere wet blijft de federale overheid evenwel bevoegd om dienaangaande productnormen vast te stellen, mits de gewestregeringen daarbij worden betrokken (artikel 6, § 4, 1°, van diezelfde bijzondere wet).

Productnormen zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.

B.4.2. In de parlementaire voorbereiding (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/1, 20; *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 37, 38, 39, 42, 43 en 44) is bij herhaling erop gewezen dat als “productnormen” waarvan het vaststellen aan de federale overheid wordt voorbehouden, alleen moeten worden beschouwd voorschriften waaraan producten vanuit milieuoogpunt moeten beantwoorden “bij het op de markt brengen”. Het voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid is immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/1, 20; *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 37) en om obstakels voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 67).

B.5.1. Hoewel artikel 5 van de bestreden wet bepaalt dat aan de opgelegde verplichtingen dient te worden voldaan door “vermenging met de tot verbruik uit te slagen benzineproducten en/of dieselproducten”, en hoewel het begrip “vermenging” in de bestreden wet verder niet wordt gedefi-

nierd, blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de wetgever rekening wilde houden met het advies van de Europese Commissie nr. 2007/0266/B van 15 augustus 2007 betreffende het ontwerp van artikel 183 van de programmawet van 27 april 2007, op grond waarvan de benzineproducten 7 % ethanol en de dieselproducten 5 % FAME moesten bevatten.

In de memorie van toelichting van de bestreden wet wordt daarom het volgende gesteld:

“De verplichting tot bijmenging van fossiele motorbrandstoffen met biobrandstof is van toepassing op de jaarlijkse hoeveelheid van de tot verbruik uitgeslagen fossiele motorbrandstoffen en niet op elke individuele liter.

Het product dat overeenkomstig het voorontwerp van wet tot verbruik wordt uitgeslagen moet ten allen tijde in overeenstemming zijn met de geldende productnormen. Deze zijn ook opgenomen in het koninklijk besluit van 4 maart 2005 betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen voor motorvoertuigen en voor niet voor de weg bestemde mobiele machines” (*Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 52-2037/001, 7).

Het is in die interpretatie dat het Hof de bestreden bepalingen toetst aan de bevoegdheidsverdelende regels.

B.5.2. Door de geregistreerde aardoliemaatschappijen die benzineproducten en/of dieselproducten uitslaan tot verbruik, te verplichten om jaarlijks een bepaalde hoeveelheid duurzame biobrandstoffen in verbruik te stellen, leggen de bestreden bepalingen een productnorm op in de zin van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die verplichting houdt immers een voorwaarde in waaraan, op straffe van de “administratieve boete” bedoeld in artikel 10 van de bestreden wet, dient te zijn voldaan bij het op de markt brengen van benzine- of dieselproducten. De omstandigheid dat niet elke eenheid van het op de markt gebrachte product aan die voorwaarde dient te voldoen, sluit de kwalificatie als productnorm niet uit. Bijgevolg was de federale wetgever bevoegd om die verplichting op te leggen.

B.6. Het eerste middel is niet gegrond.
(...)

Noot “De afbakening van het begrip ‘productnorm’ als aanknopingspunt voor de federale restbevoegdheden inzake leefmilieu”

Naar aanleiding van het arrest van 22 december 2010 van het Grondwettelijk Hof, waarbij het begrip ‘productnorm’ nader wordt ingevuld, worden hierna eerst de bestreden bepalingen in hun context geplaatst (1). Daarna worden het bevoegdheidsverdelende vraagstuk en de oplossing van het Grondwettelijk Hof geschetst (2). Tenslotte belichten we

eerst dat productnormen desgevallend kunnen gelden voor het gehele marktaanbod, en vervolgens dat het evenredigheidsbeginsel een belangrijke rol kan spelen bij de afbakening van de bevoegdheden inzake leefmilieu en productnormen (3).

1. De federale overheid verplicht vermenging olieproducten met biobrandstoffen

Met het oog op het bevorderen van het gebruik van biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen stelde de Belgische overheid in 2005, ter uitvoering van Europese regelgeving¹, een aandeel van 5,75 % biobrandstoffen in het totale aanbod aan brandstof als streefdoel voorop. Het was de ambitie van België om dat doel te halen tegen 2010². Een eerste maatregel ter uitvoering van het plan bestond erin het gebruik van biobrandstoffen onder bepaalde voorwaarden fiscaal aantrekkelijk te maken³. Als bijkomende maatregel achtte de Regering het in 2009 noodzakelijk om minstens tot eind juni 2011 een minimale hoeveelheid biobrandstoffen verplicht op de markt te laten aanbieden. Die beleidsmaatregel is uitgewerkt in de wet van 22 juli 2009 houdende verplichting tot bijmenging van biobrandstof in de tot verbruik uitgeslagen fossiele brandstoffen⁴. Artikel 4, § 1 van de wet voert een wettelijke verplichting in voor geregistreerde aardoliemaatschappijen die gedurende een kalenderjaar benzine- of dieselproducten aanbieden om het aandeel biobrandstoffen van de totale hoeveelheid op de markt gebrachte brandstof op 4 % te brengen. Artikel 4, § 2 zondert de voorraden uit die verplicht moeten worden aangehouden met het oog op inzet tijdens een bevoorradingscrisis. Artikel 5 stelt vast dat een en ander gebeurt door vermenging van duurzame biobrandstoffen met de tot verbruik bestemde benzine- en dieselproducten, met naleving van de ter zake geldende productnormen.⁵

¹ Zie art. 3, 1° Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer, *Pb.L.* 17 mei 2003, afl. 123, 44-45: “a) De lidstaten dragen er zorg voor dat een minimaal aandeel van biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen op hun markten aangeboden wordt, en stellen daarvoor nationale indicatieve streefcijfers vast.

b) i) De referentiewaarde voor deze streefcijfers bedraagt 2 %, berekend op basis van de energie-inhoud van de totale hoeveelheid benzine en dieselolie die op 31 december 2005 voor vervoersdoeleinden op hun markten aangeboden wordt.

ii) De referentiewaarde voor deze streefcijfers bedraagt 5,75 %, berekend op basis van de energie-inhoud van de totale hoeveelheid benzine en dieselolie die op 31 december 2010 voor vervoersdoeleinden op hun markten aangeboden wordt.”

² Zie art. 4 KB 4 maart 2005 betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen voor motorvoertuigen en voor niet voor de weg bestemde mobiele machines, *BS* 8 maart 2005, dat een lineaire stijging van het aandeel voorziet. Wet 10 juni 2006 betreffende de biobrandstoffen, *BS* 16 juni 2006.

³ *BS* 3 augustus 2009. De maatregel trad in werking op 1 juli 2009 en wordt beëindigd op 30 juni 2011, behoudens verlenging met 24 maanden bij KB en na overleg in de Ministerraad.

⁴ Zie ook art. 3 KB 4 maart 2005.

Tegen de artikelen 4 en 5 werd in oktober 2009 beroep tot vernietiging ingesteld door de petroleumsector⁶. Naast het middel met betrekking tot de bevoegdheidsverdelende regelen, voerden verzoekers in een tweede middel aan dat de bestreden maatregel eveneens het gelijkheidsbeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, samen gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid. Het Grondwettelijk Hof heeft in dat kader twee prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. We gaan hier dus enkel in op de bevoegdheidsverdelende aspecten. Volledigheidshalve valt op te merken dat artikel 4 van de wet van 2009 al eerder, weliswaar op andere gronden en zonder succes, het voorwerp was van een schorsings- en vernietigingsverzoek⁷.

2. De verplichting tot vermenging van brandstoffen is een productnorm

De bevoegdheden van de federale overheid inzake leefmilieu zijn sedert de staatshervorming van 1993 beperkt tot het vaststellen van productnormen, de bescherming tegen ioniserende stralingen (en radioactief afval) en de doorvoer van afvalstoffen⁸. Om aan te tonen dat het gaat om een maatregel ter bescherming van het leefmilieu, haalden verzoekers de doelstellingen van de hogervermelde Europese richtlijn aan, die de federale overheid met de maatregelen trachtte te realiseren. Het lag inderdaad in de bedoeling van de Europese wetgever om het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer te bevorderen, “teneinde bij te dragen tot doelstellingen op het gebied van klimaatverandering, milieuvriendelijke voorzieningszekerheid en bevordering van hernieuwbare energiebronnen.”⁹ Nog volgens verzoekers hielden de bestreden bepalingen veeleer een verplichting tot minimaal aanbod in, en niet een norm waaraan elke eenheid van de op de markt gebrachte brandstoffen diende te voldoen, wat een maatregel is ter bescherming van het leefmilieu¹⁰.

De Ministerraad kwalificeerde de bestreden bepalingen daarentegen als productnormen, “aangezien de verplichting om per kalenderjaar 4 % duurzame biobrandstoffen bij te mengen bij het in verbruik stellen van benzine- en dieselproducten een norm betreft die bepaalt welk niveau van verontreiniging niet mag worden overschreden in de samenstelling van een product, en aangezien tevens de eigenschappen van benzine- en dieselproducten hierdoor worden gespecificeerd.”¹¹ Twee tussenkomende partijen, die de belangen van de Belgische biobrandstoffensector verde-

digden, wezen er nog op dat de opmerkingen van de Raad van State geformuleerd in het advies bij het KB van 4 maart 2005 niet van toepassing waren op deze bepalingen, vermits dat KB zich beperkte tot het vooropstellen van streefcijfers. Die kunnen niet als productnormen in acht worden genomen¹². De artikelen 4 en 5 van de wet van 22 juni 2009 wel.

De bijzondere wetgever heeft geen definitie van productnormen in de tekst opgenomen. Het Arbitragehof liet zich bij de afbakening van het begrip inspireren door de parlementaire werkzaamheden van de staatshervorming van 1993¹³. Een belangrijk element daarbij is dat het moet gaan om regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen¹⁴. De bevoegdheid om productnormen vast te stellen werd destijds, zoals herhaald in het arrest van 22 december 2010, in het kader van de Belgische economische en monetaire unie, bewust federaal gehouden¹⁵.

De Raad van State had zich bij zijn advies bij het voorontwerp van de regering eveneens afgevraagd of de federale maatregel geen zuivere vorm van milieubescherming was¹⁶. Hoewel de Raad uit de toelichting die de federale regering had gegeven bij het voorontwerp meende te kunnen concluderen dat het eigenlijk niet de bedoeling was van de wetgever

⁶ Meer bepaald door de vzw “Belgische Petroleum Unie”, de nv’s “Continental Tanking Company”, “Belgische Olie Maatschappij”, “Octa”, “Van Der Sluijs Group Belgium”, “Belgomazout Liège”, “Martens Energie”, “Transcor Oil Services”, “Belgominie”, “Van Raak Distributie”, “Bouts”, “Gabriels & C°”, “Joassin René”, “Orion Trading Group”, “Petrus”, de bv “Mabanaf” en de bvba “Argosoil Belgium”.

⁷ Zie GwH 23 december 2009, nr. 204/2009 en GwH 29 juli 2010, nr. 90/2010.

⁸ Art. 6, § 1, II, tweede lid BWHL.

⁹ Art. 1 Richtlijn 2003/30/EG.

¹⁰ GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, overw. A.8.1.

¹¹ *Ibid.*, overw. A.7.1.

¹² *Ibid.*, overw. A.7.2.

¹³ Voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur, *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/1, 17. Zie Arbitragehof 25 februari 1988, nr. 47 en Arbitragehof 26 mei 1988, nr. 55. Zie later ook Arbitragehof 2 februari 1995, nrs. 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95, 10/95, GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009 en het hier besproken arrest. De definitie was geïnspireerd op Europese regels (zie art. 4, a, ii van de Aanbeveling 75/436/Euratom, EGKS, EG van 3 maart 1975 betreffende de toekenning der kosten en het optreden van de overheid op milieugebied, *Pb.L.* 25 juli 1975, afl. 194, 1) en vertoont daardoor ook een sterke gelijkheid met de definitie van “technische specificatie” in de zin van art. 1, 2° van de Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, *Pb.L.* 21 juli 1998, afl. 204, 37.

¹⁴ Werden bijvoorbeeld niet als productnormen aangemerkt: een lokale belasting op niet-geadresseerd drukwerk (RvS 24 juni 2004, nrs. 132.982 en 132.983, 10 en 12, www.raadvst-consetat.be), een aanvaardingsplicht voor de afvalstoffen van bepaalde producten (RvS 17 juli 2007, nr. 173.571, overw. 3.2.5), geluidsnormen die vliegtuigen bij het opstijgen en landen moeten respecteren (RvS 9 mei 2006, nrs. 158.548 en 158.549, 15-16 en 20-21; RvS 13 januari 2010, nr. 199.465 overw. 20).

¹⁵ In het Parlement werd niet *a priori* uitgesloten de bevoegdheid naar de gewesten over te hevelen: “Een mogelijkheid zou er theoretisch in kunnen bestaan om de drie Gewesten ook de bevoegdheid inzake productnormen toe te kennen, maar hen de verplichting op te leggen om uniforme normen af te spreken middels een samenwerkingsakkoord. In praktijk zou dit evenwel kunnen leiden tot onaantvaardbare blokkeringen, gelet op de verschillende klemtonen die door de drie Gewesten op economisch en milieu-vlak worden gelegd.” (Voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur, *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/1, 17-18).

¹⁶ Adv.RvS bij het voorontwerp van wet houdende een verplichting tot het op de markt brengen van brandstoffen houdende biobrandstoffen pro rata op de markt gebrachte fossiele brandstoffen, *Parl.St.* Kamer, 2008-09, nr. 2037/1, 18-19. Bij de bespreking van het ontwerp in de Kamer had een commissie eveneens twijfels geuit bij de bevoegdheid van de federale overheid. Zie wetsontwerp houdende verplichting tot bijmenging van biobrandstof in de tot verbruik uitgeslagen fossiele motorbrandstoffen, *Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 2037/4, 5-6.

om een dergelijke technische productnorm vast te leggen¹⁷, kon hij “zich evenwel niet van de indruk ontdoen dat met de ontworpen regeling toch het terrein van de productnormen wordt betreden.”¹⁸ Het ontwerp regelde immers welke biobrandstoffen mochten worden gebruikt¹⁹. Het bepaalde bovendien dat de inverbruikstelling diende te gebeuren door vermenging, met naleving van de geldende productnormen voor diesel- en benzineproducten²⁰. De bepalingen maakten het mogelijk dat de producten op de markt werden gebracht en hadden het kenmerk van een productnorm. De bestreden artikelen 4 en 5 van de wet van 22 juli 2009 moesten in dat licht als dusdanig worden beschouwd. De federale overheid had haar bevoegdheid volgens de Raad van State dus niet overschreden²¹.

In zijn arrest bevestigt het Grondwettelijk Hof zijn definitie van “productnormen”²². Geconcludeerd wordt dat de bestreden bepalingen een productnorm opleggen, aangezien ze een voorwaarde opleggen waaraan op straffe van administratieve boete moet worden voldaan bij het op de markt brengen van de brandstof, namelijk vermenging met bioproducten²³. Het onderscheid met een norm die de sector een minimale aanbodsverplichting van biobrandstoffen zou opleggen – die wat betreft het leveren van milieu-inspanningen tot hetzelfde resultaat zou leiden, maar geen productnorm is – moet dus worden gezocht in de verplichting tot vermenging.

3. Productnormen kunnen gelden voor het markt-aanbod in zijn geheel

Het is interessant op te merken dat het Grondwettelijk Hof, alvorens te concluderen dat er geen bevoegdheidsoverschrijding heeft plaatsgevonden, aangeeft dat de omstandigheid dat niet elke eenheid van het op de markt gebrachte product aan die voorwaarde dient te voldoen, de kwalificatie als productnorm niet uitsluit²⁴. Het Hof definieert in die zin het concept productnorm breed: het gaat niet noodzakelijk

om een norm voor elk product, maar om een norm waaraan het hele aanbod samen, gemiddeld genomen, dient te voldoen. Anders dan wat zou gelden voor een definitie van normen voor individuele producten, is het in dit geval onmogelijk om de naleving van de norm te bepalen aan de hand van de eigenschappen van één (standaardhoeveelheid van het) product. Het staat de federale overheid dus ook toe om producenten gemiddelde normen op te leggen, wat bijvoorbeeld denkbaar is in het kader van het reguleren van bepaalde emissies²⁵.

Het arrest van 22 december 2010 illustreert alleszins dat de intenties van de regelgever, of de effecten van zijn ingrijpen, bij de analyse van de naleving van de bevoegdheidsverdelende regels niet doorslaggevend zijn. De federale wetgever heeft (in navolging van de Europese) onmiskenbaar milieudoelstellingen nagestreefd door minima voorop te stellen inzake biobrandstoffen. Als dat echter gebeurt door een productnorm af te bakenen, behoort dat niettemin tot zijn bevoegdheid – de federale bevoegdheid inzake productnormen is in de BWHI overigens opgenomen als een uitzondering, binnen het pakket leefmilieu, op de gewestelijke bevoegdheden. De rechtspraak van de Raad van State stelt bijvoorbeeld nog dat de federale overheid zonder problemen een geluidsnorm zou mogen uitvaardigen waaraan vliegtuigen bij het op de markt brengen dienen te voldoen, ook al is de bevoegdheid tot het bestrijden van geluidsoverlast zelf met zoveel woorden aan de gewesten toegekend²⁶. De vraag is dus wat een overheid feitelijk heeft geregeld, en niet zozeer wat ze ermee op het oog heeft.²⁷

¹⁷ De Raad citeert de toelichting: “Op grond van een verplichte inverbruikstelling wordt immers geen welbepaald percentage FAME of bio-ethanol voorgeschreven voor elke liter brandstof die in België (aan de pomp) op de markt wordt gebracht. Het volstaat dat degenen die motorbrandstoffen in omloop brengen, ervoor zorgen dat een welbepaald percentage van de brandstoffen die ze verkopen, biobrandstoffen zijn.” Zie Adv. RvS bij het voorontwerp van wet houdende een verplichting tot het op de markt brengen van brandstoffen houdende biobrandstoffen pro rata op de markt gebrachte fossiele brandstoffen, *Parl. St. Kamer*, 2008-09, nr. 2037/1, 20.

¹⁸ Adv.RvS bij het voorontwerp van wet houdende een verplichting tot het op de markt brengen van brandstoffen houdende biobrandstoffen pro rata op de markt gebrachte fossiele brandstoffen, *Parl. St. Kamer*, 2008-09, nr. 2037/1, 20.

¹⁹ Voor wat diesel betrof ging het om “FAME”, wat benzine betrof om bio-ethanol (zuiver of in de vorm van “bio-ETBE”), telkens ten belope van minstens 4 % van de tot verbruik uitgeslagen hoeveelheid (art. 4, § 1 wet 22 juli 2009).

²⁰ Art. 5 wet 22 juli 2009.

²¹ Adv.RvS bij het voorontwerp van wet houdende een verplichting tot het op de markt brengen van brandstoffen houdende biobrandstoffen pro rata op de markt gebrachte fossiele brandstoffen, *Parl. St. Kamer* 2008-09, nr. 2037/1, 21.

²² GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, overw. B.4.1 en B.4.2.

²³ *Ibid.*, overw. B.5.2.

²⁴ *Ibid.*, overw. B.5.2.

²⁵ De CO₂-uitstoot van personenwagens, die daarvoor bijvoorbeeld duidelijk in aanmerking komt, wordt sinds 2009 weliswaar geregeld in Verordening (EG) nr. 443/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's, in het kader van de communautaire geïntegreerde benadering om de CO₂-emissies van lichte voertuigen te beperken, *Pb.L.* 5 juni 2009, afl. 140, 1.

²⁶ Zie RvS 13 januari 2010, nr. 199.465 overw. 20: “Bij het bestreden besluit wordt geen enkele aldus omschreven productnorm vastgesteld. Er worden geen normen vastgesteld waaraan producten, namelijk vliegtuigen, zouden moeten voldoen voordat ze op de markt worden gebracht. Bij het besluit wordt alleen opgelegd dat het vliegen met zulke toestellen geen overschrijding mag meebrengen van bepaalde geluidsnormen aan de grond wanneer die toestellen op bepaalde tijdstippen over bepaalde gebieden vliegen. De federale bevoegdheid inzake productnormen omvat niet het vaststellen van regels voor het gebruik van producten zodra die op de markt zijn gebracht; hieruit volgt dat onder meer bepalingen ter bestrijding van geluidshinder die gelden voor het op de markt brengen van luchtvaartuigen, productnormen zijn, maar dat bepalingen ter bestrijding van geluidshinder die tot doel hebben alleen het vliegen met luchtvaartuigen te regelen, dit niet zijn.”

²⁷ In een arrest van 2 maart 2011 bevestigde het Grondwettelijk Hof bijvoorbeeld nog dat “de bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van de lucht de bevoegdheid omvat om maatregelen te nemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen in de lucht te verminderen. Die bevoegdheid is niet beperkt tot vaste installaties, maar betreft elke uitstoot van broeikasgassen, ongeacht de oorsprong. Gelet op de weerslag van broeikasgassen op het leefmilieu, en inzonderheid op het klimaat, vermogen de gewesten bijgevolg maatregelen te nemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen door vliegtuigen te verminderen (...).” Zie GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011, overw. B.4.4. Vliegtuigenfabrikanten echter een norm opleggen die hun product moet halen bij het op de markt brengen, is een federale aangelegenheid. Zie voor een illustratie betreffende de afbakening van de bevoegdheden inzake leefmilieu en volksgezondheid T. MOONEN en B. VANHEUSDEN, “De

Bepaalde normen, die tot onderscheiden bevoegdheidspakketten behoren, kunnen in de praktijk dus nauw bij elkaar aansluiten. Het evenredigheidsbeginsel, dat elke overheid in acht moet nemen bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden, zal de sleutel zijn om te vermijden dat een norm die de ene overheid oplegt, de beleidsvrijheid van de andere uitholt. De Raad van State neemt aan dat het evenredigheidsbeginsel echter niet impliceert dat de gewesten, bevoegd voor leefmilieu, geen enkele maatregel zouden kunnen nemen die aan de federale bevoegdheid op het stuk van productnormen raakt: “het heeft alleen tot gevolg dat voorkomen wordt dat een overheid voorschriften ter bescherming van het leefmilieu aanneemt die zodanige gevolgen hebben voor de bevoegdheid die uitgeoefend wordt door een overheid die tot een ander bevoegdheidsniveau behoort, dat die voorschriften die overheid zouden beletten een efficiënt beleid inzake productnormen te voeren.”²⁸ Om een schending vast te stellen van het evenredigheidsbeginsel, vereist het Grondwettelijk Hof dat de weerslag op het beleid van de andere overheid voldoende rechtstreeks en beduidend is. Het moet met andere woorden onmogelijk of overdreven moeilijk zijn voor de andere regelgever om zijn bevoegdheid op een zinvolle manier uit te oefenen²⁹.

Toon Moonen³⁰

bevoegdheidsverdeling inzake niet-ioniserende stralingen: wie maakt de regels voor gsm-zendmasten?”, *RW* 2009-10, 258-267.

²⁸ RvS 13 januari 2010, nr. 199.465 overw. 20; zie ook RvS 9 mei 2006, nr. 158.548, 16 en RvS 9 mei 2006, nr. 158.549, 21.

²⁹ Zie P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 92-93 en de verwijzingen aldaar.

³⁰ Aspirant Fonds Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) verbonden aan het Centrum voor Overheid en Recht, Universiteit Hasselt, en aan de Universiteit Gent.