

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

13 septembre 2022

PROPOSITION DE LOI**visant à interdire la publicité
pour les énergies fossiles**(déposée par Mmes Séverine de Laveleye
et Kim Buyst)**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

13 september 2022

WETSVOORSTEL**tot instelling van een verbod op reclame
voor fossiele energie**(ingediend door de dames Séverine de Laveleye
en Kim Buyst)**RÉSUMÉ**

La présente proposition de loi vise à interdire la publicité en faveur des énergies fossiles, afin:

1° de mener une politique énergétique qui garantisse l'autonomie énergétique de la Belgique, qui soit cohérente avec les engagements en matière climatique de la Belgique et qui protège l'environnement et la santé;

2° de combattre les publicités trompeuses qui, d'une part, induisent le consommateur en erreur et, d'autre part, faussent la concurrence.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel beoogt reclame voor fossiele energie te verbieden, teneinde:

1° een energiebeleid te voeren dat de energieautonomie van België waarborgt, dat met de klimaatverbintenissen van ons land strookt en dat het milieu en de gezondheid beschermt;

2° misleidende reclame tegen te gaan, te weten reclame die niet alleen de consument misleidt maar ook concurrentievervalsend werkt.

**EN REMPLACEMENT DU DOCUMENT DISTRIBUÉ
PRÉCÉDEMMENT****TER VERVANGING VAN HET VROEGER RONDGEDEELDE
STUK**

07679

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Des efforts conséquents à fournir dans le cadre de la crise climatique

L'ampleur de la crise climatique que connaît l'humanité n'est plus à démontrer. Le premier volet du quatrième rapport du GIEC, publié en août 2021, confirme les causes anthropiques du dérèglement climatique, et documente les effets actuels et à venir des changements qu'il induit. En 2022, on estime que la température moyenne mondiale a déjà augmenté d'1,2 °C par rapport à l'ère préindustrielle (1850-1900)¹. Mais cette augmentation n'est pas uniforme. Au-dessus des continents, la température s'est élevée en moyenne de 1,6 °C.

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui assiste les Nations Unies dans le domaine scientifique, estime que l'augmentation moyenne de la température de la surface terrestre à l'horizon 2100 par rapport à la période 1986-2005 se situera entre 0,3 °C et 1,7 °C pour les scénarios les plus ambitieux en matière de réduction des émissions, et entre 2,6 °C et 4,8 °C pour les scénarios les moins ambitieux (remarque: il faut ajouter 0,6 °C pour se référer à la période 1850-1900).

Les changements climatiques sont causés par des émissions de gaz à effet de serre (GES), tels que le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane ou le protoxyde d'azote. Ces GES sont générés en grandes quantités par les activités humaines, principalement la production d'énergie générée par la combustion de combustibles fossiles (charbon, pétrole et gaz naturel).

Pour limiter le réchauffement climatique à moins de 2 °C, et de préférence à 1,5 °C, comme décidé lors de la Conférence des Parties des Nations-Unies pour le Climat à Paris en 2015 (lors de la COP21), la diminution drastique du recours aux énergies fossiles s'impose puisque celles-ci sont largement responsables des émissions de GES.

Lors de la Conférence des Parties ayant eu lieu à Glasgow en 2021 (la COP26), la question d'une transition juste pour aller vers un autre système énergétique a d'ailleurs été au centre des débats.

¹ Source Climat.be: <https://climat.be/changements-climatiques/changements-observees/rechauffement-planetaire>.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. De noodzaak van forse inspanningen in het kader van de klimaatcrisis

De omvang van de klimaatcrisis die de mensheid doormaakt, hoeft niet meer te worden aangetoond. Het eerste deel van het vierde IPCC-rapport, dat in augustus 2021 is gepubliceerd, bevestigt de antropogene oorzaken van de klimaatontwrichting en documenteert de huidige en toekomstige gevolgen van de veranderingen die daardoor worden veroorzaakt. In 2022 is de gemiddelde temperatuur wereldwijd naar schatting al met 1,2 °C gestegen ten opzichte van het pre-industriële tijdperk (1850-1900).¹ Die stijging is echter niet uniform. Boven de continenten is de temperatuur gemiddeld met 1,6 °C toegenomen.

Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), dat de Verenigde Naties op wetenschappelijk gebied bijstaat, raamt dat de gemiddelde temperatuurstijging van het aardoppervlak tegen 2100 en ten opzichte van de periode 1986-2005 0,3 °C à 1,7 °C zal bedragen bij de meest ambitieuze emissiereductiescenario's, en 2,6 °C à 4,8 °C bij de minst ambitieuze scenario's (opmerking: er moet 0,6 °C worden bijgeteld indien men de periode 1850-1900 als referentie neemt).

De klimaatveranderingen worden veroorzaakt door de uitstoot van broeikasgassen (BKG's), zoals kooldioxide (CO₂), methaan of distikstofmonoxide. Die BKG's worden in grote hoeveelheden gegenereerd door de menselijke activiteiten, en voornamelijk door de productie van energie die wordt opgewekt door de verbranding van fossiele brandstoffen (steenkool, aardolie en aardgas).

Teneinde de klimaatopwarming te beperken tot minder dan 2 °C, en bij voorkeur tot 1,5 °C zoals is beslist tijdens de Conferentie van de Partijen van de Verenigde Naties voor het Klimaat te Parijs in 2015 (COP 21), is een drastische vermindering van het gebruik van fossiele brandstoffen vereist. De uitstoot van BKG's is daar immers in hoge mate aan te wijten.

De debatten tijdens de Conferentie van de Partijen die in 2021 in Glasgow heeft plaatsgevonden (COP26), draaiden trouwens rond een rechtvaardige overgang naar een ander energiesysteem.

¹ Bron: [klimaat.be: https://klimaat.be/klimaatverandering/waargenomen-veranderingen/opwarming-van-de-aarde](https://klimaat.be/klimaatverandering/waargenomen-veranderingen/opwarming-van-de-aarde).

Face à l'urgence causée par les changements climatiques, la Belgique a pris de nombreux engagements. Elle a ratifié en 2017 l'accord de Paris et s'engage donc formellement à mettre en place des stratégies pour réduire drastiquement ses émissions. Au niveau européen, le *Greenddeal*, approuvé en 2020, vise une diminution de 55 % des émissions de GES d'ici 2030 et la neutralité carbone à l'horizon 2050. Dans le cadre du "*Fit for 55*" qui concrétise le *Green Deal*, l'Europe s'est assigné un objectif de réduction de 61 % d'émission pour les secteurs ETS² et les objectifs assignés à la Belgique sont une diminution de 47 % de ses émissions de GES d'ici 2030 pour les secteurs non-ETS.

Au niveau belge, dans le Plan national Énergie-Climat 2021-2030, il est reconnu que "l'intensité énergétique suit une tendance à la baisse depuis 1990, reflétant le découplage de la croissance économique et de la consommation d'énergie primaire. En termes de parts de marché dans la consommation finale totale, les produits pétroliers restent la principale source d'énergie (43 %), suivis par le gaz naturel (27 %)". Quant à l'accord de gouvernement De Croo I, il annonce le remplacement des sources d'énergie polluantes. Les secteurs des énergies et carburants fossiles sont identifiés comme néfastes pour l'environnement et la santé, dans lesquels il est important de réduire les investissements publics comme privés.

2. La publicité, un secteur essentiel dans notre stratégie de réponse

Pour atteindre nos objectifs en matière climatique et en matière de pérennité d'approvisionnement énergétique, de nombreux leviers sont aujourd'hui activés aux différents niveaux de pouvoirs, dans les secteurs allant de la rénovation des bâtiments à la mobilité douce, en passant par l'adoption de modèles circulaires et la fiscalité. Parmi tous ces instruments, il y en a un qui est encore peu mobilisé, celui de la publicité.

L'encadrement de la publicité constitue pourtant un levier central pour la transition écologique, tant dans une perspective de régulation du secteur privé polluant que de changement culturel. Il s'agit également d'un enjeu majeur en termes de santé et d'environnement. Tous les scénarios de réduction des émissions insistent sur l'importance de l'engagement de l'ensemble de la société, comprenant les collectivités, les entreprises et les citoyens et citoyennes.

² Secteurs ETS: secteurs du transport, des bâtiments, de l'agriculture et des déchets.

Gezien de door de klimaatveranderingen veroorzaakte urgentie is België talrijke verbintenissen aangegaan. In 2017 heeft ons land de Overeenkomst van Parijs geratificeerd en verbindt het zich er dus formeel toe strategieën uit te bouwen om zijn emissies drastisch terug te dringen. Op EU-echelon is de in 2020 goedgekeurde *Green Deal* erop gericht om de broeikasgasuitstoot tegen 2030 met 55 % te verminderen en om tegen 2050 koolstofneutraliteit te bereiken. In het kader van *Fit for 55*, dat de *Green Deal* concreet gestalte geeft, heeft Europa zich tot doel gesteld om de uitstoot van de ETS-sectoren² met 61 % terug te dringen. België van zijn kant heeft voor de niet-ETS-sectoren de doelstelling opgelegd gekregen om de broeikasgasemissies tegen 2030 met 47 % te verminderen.

In ons land wordt in het Nationaal Energie-Klimaatplan 2021-2030 het volgende erkend: "De energie-intensiteit volgt sinds 1990 een dalende tendens, een weerspiegeling van de ontkoppeling van de economische groei van het primaire energieverbruik. In termen van markt-aandelen van totaal eindverbruik blijven olieproducten de overheersende energiebron (43 %), gevolgd door aardgas (27 %) (...)" (NEKP, blz. 4). In het regeerakkoord-De Croo I wordt dan weer de vervanging van de vervuillende energiebronnen aangekondigd. De sectoren van de fossiele energie en de fossiele brandstoffen worden in dat akkoord aangemerkt als schadelijk voor het milieu en voor de gezondheid. Volgens het regeerakkoord is het dan ook belangrijk om zowel de overheids- als de privéinvesteringen daarin af te bouwen.

2. De reclame, een sleutelsector in onze responsstrategie

Om onze doelstellingen inzake klimaat en inzake energievoorradingsbestendigheid te halen, worden thans op de verschillende bestuursniveaus tal van hefboomen in werking gesteld in tal van sectoren: de gebouwenrenovatie, de zachte mobiliteit, de invoering van circulaire modellen, de fiscaliteit enzovoort. Van al die instrumenten is reclame er één dat vooralsnog weinig wordt ingezet.

Maatregelen ter flankering van reclame vormen nochtans een centrale hefboom voor de ecologische transitie, zowel met het oog op de regulering van de vervuillende privésector als om een mentaliteitsverandering op gang te brengen. Tevens staat daarbij heel wat op het spel op het vlak van gezondheid en milieu. In alle emissie-reductiescenario's wordt het belang beklemtoond van een engagement dat uitgaat van de hele samenleving, dus inclusief de gemeenschappen, de ondernemingen en de burgers.

² ETS-sectoren: de vervoer-, de bouw-, de landbouw- en de afvalsector.

Il est dès lors particulièrement préoccupant de constater que certaines entreprises poursuivent des campagnes publicitaires incitant activement les citoyens et d'autres entreprises à adopter des comportements qui entrent en opposition frontale avec nos objectifs climatiques, à travers la consommation de produits polluants; de plus, ces comportements polluants dont il est fait la promotion mettent en péril la pérennité de notre approvisionnement énergétique.

3. Les comportements de consommation sont partiellement déterminés par un contexte social façonné par la publicité

La publicité, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, est largement déséquilibrée; en effet, si nous sommes exposés chaque jour à trois ou quatre messages nous incitant à adopter des comportements écoresponsables, nous sommes par contre exposés à un nombre, situé entre 1 200 et 2 200, de messages publicitaires quotidiens nous poussant à faire exactement l'inverse.

Un chiffre qui monte jusqu'à 15 000 stimuli publicitaires commerciaux par jour et par personne, si on inclut le placement de produits dans les films, les devantures de magasins, les logos sur les vêtements, etc.³

La lutte contre le dérèglement climatique et les efforts en vue d'assurer la pérennité de notre approvisionnement énergétique apparaissent ainsi difficilement compatibles avec un modèle publicitaire incitant à la consommation d'énergies fossiles. En mettant en avant, de manière positive ou négative, certains comportements qui vont forger nos habitudes, la publicité contribue directement à la définition de notre mode de vie, à la création de nos imaginaires. La publicité a ainsi un réel effet transformateur sur notre mode de vie et de comportement puisque son objectif est d'inciter à la consommation. Elle influence les comportements en exploitant le contexte social dans lequel ceux-ci s'inscrivent. Elle normalise certains comportements néfastes.

À l'heure où les enjeux consistent, d'une part, à construire ensemble un imaginaire collectif compatible avec la neutralité carbone et, d'autre part, à assurer la pérennité de notre approvisionnement énergétique, la promotion des énergies fossiles est tout simplement contraire à ces objectifs. Dans cette proposition de loi, il s'agit donc de limiter les stimuli psychologiques néfastes émanant de la publicité qui poussent les consommateurs à avoir des comportements polluants, ce qui va à l'encontre de la lutte contre l'usage excessif des énergies fossiles. Par ailleurs, les campagnes de publicité des

Het is dan ook bijzonder onrustwekkend te moeten vaststellen dat sommige bedrijven reclamecampagnes voeren die de burgers en ondernemingen actief aanzetten tot gedragingen die haaks staan op onze klimaatdoelstellingen, door hen vervuilende producten aan te prijzen. Bovendien brengen de aldus gepromote vervuilende gedragingen de bestendigheid van onze energiebevoorrading in gevaar.

3. De door reclame gecreëerde sociale context als een van de vectoren van het consumptiegedrag

Reclame is in haar huidige vorm behoorlijk onevenwichtig. Mensen ontvangen elke dag drie of vier boodschappen die aanzetten tot ecologisch verantwoord gedrag, maar worden tegelijk dagelijks blootgesteld aan 1 200 tot 2 200 reclameboodschappen die aanzetten tot net het tegenovergestelde.

Wanneer ook productplacement in films, etalages, logo's op kledij enzovoort in aanmerking wordt genomen, loopt dat cijfer op tot 15 000 dagelijkse reclamestimuli per persoon.³

De strijd tegen de klimaatontregeling en de inspanningen om de energiebevoorrading duurzaam te verzekeren, lijken in dat opzicht moeilijk te verenigen met een reclamemodel dat aanzet tot het verbruiken van fossiele energie. Door bepaalde gedragingen die onze gewoonten mee vorm geven positief of negatief in de kijker te zetten, draagt reclame rechtstreeks bij aan hoe mensen hun levenswijze bepalen en aan hun verbeeldingswereld. Reclame heeft aldus een heus transformerend effect op iemands levenswijze en gedrag, aangezien ze tot doel heeft de mensen aan te zetten tot consumeren. Ze beïnvloedt het gedrag door gebruik te maken van de sociale context waar dat gedrag deel van uitmaakt. Ze normaliseert bepaalde schadelijke gedragingen.

De huidige uitdagingen bestaan erin samen werk te maken van een collectieve verbeeldingswereld die verenigbaar is met koolstofneutraliteit, alsook de energiebevoorrading duurzaam te verzekeren. Het promoten van fossiele energie druist regelrecht in tegen die doelstellingen. Dit wetsvoorstel heeft dus tot doel de nadelige psychologische stimuli van reclame in te perken. Die stimuli zetten de consument immers aan tot vervuilend gedrag, wat niet te rijmen valt met de strijd tegen het overmatig gebruik van fossiele energie. Daarenboven zijn de reclamecampagnes van ondernemingen die

³ D'après Arnaud Pêtre, professeur en neuromarketing à l'Université Catholique de Lille <https://etopia.be/publicite-part-de-cerveau-disponible-et-libre-arbitre/>.

³ Volgens Arnaud Pêtre, docent neuromarketing aan de Université Catholique de Lille <https://etopia.be/publicite-part-de-cerveau-disponible-et-libre-arbitre/>.

entreprises actives dans les domaines liés aux énergies fossiles se révèlent parfois trompeuses.

La publicité demeure un outil économique majeur des grosses entreprises. En 2021, on estime les dépenses mondiales du secteur de la publicité à 697 milliards USD⁴ Un montant en constante augmentation, qui a connu une progression considérable l'année passée et qui pourrait atteindre les 1 000 milliards USD d'ici 2025⁵ En ce qui concerne le secteur des énergies fossiles, force est de constater que, malgré des objectifs clairs en matière de durabilité, et si certains efforts sont à signaler, les entreprises du secteur peinent à opérer la transition énergétique qui s'impose; alors que, dans le même temps, elles n'hésitent pas à mettre en avant dans leurs communications commerciales de prétendus efforts dans ce domaine. En 2021, l'ONG *ClimateEarth* a opéré un croisement entre, d'une part, les informations mises en avant par des entreprises pétrolières dans leurs publicités et, d'autre part, le montant réel des investissements effectués pour décarboner leurs activités. Les conclusions sont édifiantes; de nombreuses publicités sont utilisées pour améliorer l'image de ces groupes pétroliers, malgré que cette image ne corresponde pas à la politique réellement menée par ces entreprises.

Cette proposition de loi entend partiellement lutter contre ce problème puisqu'il ne sera plus possible de faire des publicités incitant au gaspillage des énergies fossiles; que ces dernières soient ou non trompeuses pour le consommateur. Cela prévient toute stratégie de *greenwashing*.

4. Interdire la publicité en faveur des énergies fossiles s'inscrit également dans la volonté de limiter la promotion de produits qui sont néfastes pour notre environnement, notre santé et la pérennité de notre approvisionnement énergétique

Les impacts sanitaires de la pollution de l'air liés à la consommation d'énergie fossile sont conséquents. En 2018, au niveau mondial, 8,7 millions de personnes sont mortes à cause de la pollution de l'air, c'est davantage que le tabagisme. En Europe, le nombre de décès était de 307 000 en 2019, dont environ 7 500 en Belgique. Cette proposition de loi s'inscrit dans une stratégie plus large de lutte contre la pollution de l'air et de sécurité d'approvisionnement énergétique. Encadrer plus fortement la publicité s'impose.

⁴ <https://fr.statista.com/statistiques/996690/depenses-publicitaires-monde/>.

⁵ Selon l'organisme d'étude britannique WARC, <https://effectivenesshub.warc.com/marketers-toolkit-2022/where-is-the-money-going/overlay/fln-content-gate/>.

actief zijn in domeinen die verband houden met fossiele energie, soms misleidend.

Reclame blijft voor de grote ondernemingen een belangrijk economisch instrument. In 2021 bedroegen de wereldwijde uitgaven van de reclamesector naar schatting 697 miljard USD.⁴ Dat bedrag stijgt voortdurend – dat was zeker zo in 2021 – en zou tegen 2025 1 000 miljard USD kunnen bedragen.⁵ In de sector van de fossiele energie worden weliswaar bepaalde inspanningen geleverd, maar men kan er niet omheen dat de ondernemingen het ondanks heldere duurzaamheidsdoelen zeer moeilijk hebben om de broodnodige energietransitie te verwezenlijken. Toch zetten ze in hun commerciële communicatie graag hun vermeende inspanningen in de verf. In 2021 heeft de ngo *ClimateEarth* de informatie die de oliebedrijven in hun reclame naar voren schuiven, vergeleken met hun reële investeringsbedrag voor het koolstofvrij maken van hun activiteiten. De conclusies zijn veelzeggend: veel reclameboodschappen worden gebruikt om het imago van die petroleumconcerns op te krikken, hoewel het niet strookt met hun reële beleid.

Dit wetsvoorstel wil dit probleem in het bijzonder aanpakken door reclame die aanzet tot het verspillen van fossiele energie niet langer mogelijk te maken, ongeacht of die reclame voor de consument misleidend is of niet. Dit wetsvoorstel moet elke strategie van *greenwashing* tegengaan.

4. Een verbod op reclame voor fossiele energie als onderdeel van het streven naar minder reclame voor producten die zeer nadelig zijn voor het milieu, de gezondheid en de duurzaamheid van de energiebevoorrading

Luchtvervuiling door de consumptie van fossiele energie heeft aanzienlijke gevolgen voor de gezondheid. In 2018 stierven wereldwijd 8,7 miljoen mensen door luchtvervuiling, wat meer is dan door tabaksgebruik. In Europa waren er in 2019 307 000 overlijdens, waarvan ongeveer 7 500 in België. Dit wetsvoorstel past binnen een ruimere strategie om luchtvervuiling tegen te gaan en om de energiebevoorrading veilig te stellen. Er is dus een striktere reclameregeling nodig.

⁴ <https://fr.statista.com/statistiques/996690/depenses-publicitaires-monde/>.

⁵ Volgens het Britse onderzoekscentrum WARC, <https://effectivenesshub.warc.com/marketers-toolkit-2022/where-is-the-money-going/overlay/fln-content-gate/>.

En Belgique, un organisme est chargé de réguler la publicité, le Jury d'Éthique Publicitaire (JEP) mais celui-ci relève de l'autorégulation car il est financé par le secteur de la publicité, dont la moitié des membres du jury sont issus. Cela cause des risques de conflits d'intérêts et d'une certaine complaisance dans l'analyse de la conformité d'une publicité avec la législation ou avec les dispositions d'autodiscipline, émanant elles aussi du secteur. Le JEP, dont l'action de contrôle ne s'active que suite au dépôt d'une plainte, ne dispose par ailleurs pas de vrai pouvoir de sanction, il se contente de formuler des décisions d'arrêt ou de modification.

Afin de garantir que le secteur de la publicité soit davantage aligné avec les objectifs sociétaux et politiques de notre pays, il est donc essentiel de ne pas se limiter à l'autorégulation, en renforçant la législation existante en matière de publicité, en commençant par interdire les publicités pour les énergies fossiles.

Pour ces différentes raisons, le Comité économique et social européen a rendu à l'unanimité le 20 octobre 2021 un avis portant sur "La publicité au service d'une consommation moderne et responsable". Dans ce texte, il insiste sur l'importance de la publicité et la nécessité de mieux l'encadrer pour qu'elle participe à l'émergence d'un monde plus durable. Il reconnaît dans cet avis que pour certains types de produits particulièrement impactant, à l'exemple des combustibles fossiles, des formes de régulation plus fortes peuvent être envisagées. C'est l'objet de cette proposition de loi qui s'inspire de la loi climat française; la proposition de loi vise à interdire, tout comme en France, la publicité pour les énergies fossiles.

5. Compétences de l'État fédéral dans ce domaine

5.1. Compétence de l'État fédéral dans le domaine de la politique énergétique

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes en ce qui concerne la politique de l'énergie pour "les aspects régionaux de l'énergie". *A contrario*, cela signifie donc que l'État fédéral reste compétent pour les aspects de la politique énergétique qui concernent l'ensemble du pays.

La présente proposition de loi vise, via la réglementation de la publicité, à mener une politique énergétique qui concerne bien le niveau fédéral puisqu'elle ne traite aucunement d'aspects spécifiques à telle ou telle Région de notre pays.

België beschikt weliswaar over een instantie die reclame reguleert, met name de Jury voor Ethische Praktijken inzake Reclame (JEP), maar het gaat veeleer om zelfregulering want die jury wordt gefinancierd door de reclamesector, die ook de helft van de juryleden levert. Dat houdt niet alleen een risico op belangenconflicten in, maar ook op een zekere inschikkelijkheid bij het onderzoek naar de conformiteit van een reclameboodschap met de wetgeving of met de eigen tuchtregels van de sector. De JEP activeert haar toezichhoudende taak pas na een klacht en beschikt bovendien niet over een echte sanctiebevoegdheid. Ze neemt alleen beslissingen tot het stopzetten of wijzigen van een reclameboodschap.

Om ervoor te zorgen dat de reclamesector beter aansluit bij de maatschappelijke en politieke doelstellingen van België, is het dus van wezenlijk belang een stap verder te gaan dan zelfregulering en de bestaande reclamewetgeving te versterken, te beginnen met een verbod op reclame voor fossiele brandstoffen.

Om al die redenen heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 20 oktober 2021 eenparig een advies uitgebracht getiteld "Reclame en moderne en verantwoorde consumptie". In die tekst benadrukt het Comité het belang van reclame en de noodzaak die beter te reguleren, opdat zij bijdraagt aan een duurzamere wereld. Het Comité erkent in dit advies dat voor bepaalde producten met een bijzonder grote weerslag, zoals fossiele brandstoffen, strengere vormen van regelgeving kunnen worden overwogen. Dat is het doel van dit wetsvoorstel, dat geïnspireerd is op de Franse klimaatwet; het beoogt, net als in Frankrijk, een verbod op reclame voor fossiele brandstoffen.

5. Bevoegdheden van de Federale Staat op dit gebied

5.1. Bevoegdheid van de Federale Staat inzake energiebeleid

Krachtens artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de Gewesten bevoegd inzake energiebeleid, wat "de gewestelijke aspecten van de energie" betreft. *A contrario* betekent dat dus dat de Federale Staat bevoegd blijft voor de aspecten van het energiebeleid die het hele land aangaan.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe, via de regulering van de reclame, een energiebeleid te voeren dat wel degelijk het federale niveau aangaat, aangezien het niet gericht is op aspecten die specifiek zijn voor een bepaald Belgisch gewest.

Comme l'État fédéral a non seulement la compétence mais également la responsabilité d'assurer l'approvisionnement en énergie du pays, il est donc logique et cohérent qu'il prenne les mesures adéquates pour éviter les gaspillages qui pourraient mettre en péril cet approvisionnement correct en énergie. Une telle nécessité se comprend d'autant mieux dans le contexte géopolitique particulier que nous connaissons en cette année 2022.

De plus, les règles prévues dans la présente proposition de loi n'affectent pas de manière substantielle les compétences des Communautés et des Régions dans d'autres domaines.

5.2. Compétences dans le domaine du droit de la concurrence et des pratiques du commerce

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, 5^e alinéa, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est seule compétente pour "le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce". Les nombreuses publicités vantant les prétendues qualités des combustibles fossiles sont le plus souvent trompeuses et l'État fédéral est compétent à cet égard pour éviter que le consommateur ne soit induit en erreur. La Cour d'arbitrage a confirmé cette compétence dans son arrêt 101/2013 du 9 juillet 2013.

Aangezien de Federale Staat niet alleen bevoegd is maar ook de verantwoordelijkheid heeft om de energievoorziening van het land te waarborgen, is het derhalve logisch en samenhangend dat hij de gepaste maatregelen neemt om de verspillingen te voorkomen die deze behoorlijke energievoorziening in het gedrang zouden kunnen brengen. De noodzaak daartoe is des te begrijpelijker in het licht van de bijzondere geopolitieke context die 2022 heeft gebracht.

Bovendien houden de in dit wetsvoorstel bepaalde regels geen wezenlijke aantasting in van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten op andere gebieden.

5.2. Bevoegdheden op het gebied van het mededingingsrecht en van de handelspraktijken

Krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is alleen de federale overheid bevoegd inzake "het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken". De vele reclame waarin de vermeende kwaliteiten van fossiele brandstoffen worden aangeprezen, zijn meestal misleidend en de Federale Staat is in dit opzicht bevoegd om te voorkomen dat de consument wordt misleid. Het Grondwettelijk Hof bevestigde deze bevoegdheid in haar arrest 101/2013 van 9 juli 2013.

On peut trouver une illustration de cette compétence de l'État fédéral à l'article VI.35 du Code de droit économique.⁶

5.3. Conclusion

Le législateur fédéral dispose donc de la compétence d'interdire certaines sortes de publicités et, dans le même temps, d'œuvrer à la réalisation des objectifs énergétiques et climatiques.

Een illustratie van die bevoegdheid van de Federale Staat is te vinden in artikel VI.35 van het Wetboek van economisch recht.⁶

5.3. Conclusie

De federale wetgever beschikt dus over een bevoegdheid om bepaalde soorten reclames te verbieden en tegelijkertijd de klimaat- en energiedoelstellingen na te streven.

⁶ Voir également l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°128/2001 du 18 octobre 2001 (considérant B.10): "Il ressort de l'ensemble de ces dispositions et notamment de celles de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 – insérées par l'article 4, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1988 –, de l'article 9, § 1^{er}, alinéa 3, et de l'article 49, § 6, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 que la structure de l'État belge repose sur une union économique et monétaire caractérisée par un marché intégré et l'unité de la monnaie. Bien que le nouvel article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles s'inscrive dans l'attribution de compétences aux Régions en ce qui concerne l'économie, cette disposition traduit la volonté expresse du législateur spécial de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré."

Voir également l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 101/2013 du 9 juillet 2013 (considéranants B.4 et B.5): "La réserve de compétence de l'autorité fédérale en matière de protection des consommateurs est inscrite à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin d'assurer la mise en œuvre des principes énoncés à l'alinéa 3 de la même disposition. Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles indiquent à cet égard: "La sauvegarde de l'union économique et celle de l'unité monétaire passent également par le respect des normes en matière de marchés publics, de protection du consommateur, d'organisation de l'économie et de plafonds d'aides d'expansion économique aux entreprises. Ces normes restent de la compétence de l'autorité nationale. En ces matières, l'autorité nationale a la compétence de déterminer les grands principes par des règles organiques (le cadre général). L'autorité nationale et les Régions sont tenues de respecter le cadre normatif général ainsi déterminé. Toutefois, les Régions peuvent compléter ces principes, y compris par voie normative, afin de mener des politiques adaptées à leurs besoins, pour autant que celles-ci n'aillent pas à l'encontre du cadre normatif défini par l'autorité nationale. [...] – en ce qui concerne la protection des consommateurs, sont visées les normes minimales de sécurité et de qualité des biens et des services;". L'autorité fédérale est habilitée à fixer les règles générales en matière de protection des consommateurs."

⁶ Zie ook arrest nr. 128/2001 van het Grondwettelijk Hof van 18 oktober 2001 (considerans B.10): "Uit het geheel van die bepalingen, en inzonderheid die van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 – ingevoegd bij artikel 4, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 –, van artikel 9, § 1, derde lid, en van artikel 49, § 6, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 blijkt dat het Belgische staatsbestel berust op een economische en monetaire unie, die gekenmerkt wordt door een geïntegreerde markt en door de eenheid van de munt. Hoewel artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 past in het kader van de toewijzing van bevoegdheden aan de gewesten wat de economie betreft, geldt die bepaling als de uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven."

Zie ook arrest nr. 101/2013 van het Grondwettelijk Hof van 9 juli 2013 (consideransen B.4 en B.5): "Het bevoegdheidsvoorbehoud ten aanzien van de federale overheid inzake de bescherming van de consument is vervat in artikel 6, § 1, VI, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen teneinde de uitvoering te verzekeren van de beginselen die zijn opgenomen in het derde lid van dezelfde bepaling (...). In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt in dat opzicht aangegeven: "De vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid gebeurt eveneens door naleving van de normen inzake de overheidsopdrachten, de bescherming van de gebruiker, de bedrijfsorganisatie en de maxima inzake economische expansiehulp aan ondernemingen. Deze normen blijven tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoren. In deze aangelegenheden heeft de nationale overheid de bevoegdheid om de grote principes vast te leggen in organieke regels (het algemeen kader). Zowel de nationale overheid als de Gewesten zijn gehouden het aldus vastgestelde algemeen normatief kader te eerbiedigen. Nochtans kunnen de Gewesten dit vervullen, ook via normatieve weg, teneinde een beleid te voeren aangepast aan hun behoeften voor zover ze niet strijdig zijn met het normatief kader bepaald door de nationale overheid [...] – met 'de bescherming van de gebruiker' worden de mininormen bedoeld inzake veiligheid en kwaliteit van producten en diensten;". De federale overheid is ertoe gemachtigd de algemene regels inzake consumentenbescherming vast te stellen."

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 2

Définitions

La définition de la publicité est celle reprise dans le Code belge de droit économique (article I.8, 13°, dans le livre I, titre 2, chapitre 4 “Définitions particulières au livre VI”).

La définition européenne est similaire: “toute forme de communication faite dans le cadre d’une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale dans le but de promouvoir la fourniture de biens ou de services, y compris les biens immeubles, les droits et les obligations”. (définition énoncée dans l’article 2, 1), de la directive 84/450/CEE du 10 septembre 1984⁷, reprise dans différentes directives depuis lors).

La définition de la notion d’énergie fossile se base sur le Plan national Énergie-Climat 2021-2030.

Article 3

Champ d’application

La loi vise à interdire les publicités en faveur des énergies fossiles (gaz, charbon, pétrole).

Contrairement à la législation sur le tabac, nous n’apportons pas de restrictions aux activités publicitaires ou de parrainages qui font la promotion de marques actives dans le secteur des énergies fossiles. (ex: TotalEnergies ou Shell peuvent continuer à sponsoriser des événements culturels ou sportifs).

Ainsi, les spots publicitaires qui font la promotion de la transition énergétique de groupes pétroliers comme Shell ou Total ne sont pas interdites. Si elles s’avèrent trompeuses, des recours peuvent être intentés. Par contre, ces marques, dans leurs campagnes, ne peuvent pas faire référence à leurs activités liées aux énergies fossiles.

La présente proposition de loi ne concerne pas la publicité pour les produits dérivés des énergies fossiles comme les produits plastiques, les voitures à moteur thermique ou encore l’électricité..

⁷ Directive du Conseil 84/450/CEE du 10 septembre 1984 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité trompeuse.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

Artikel 2

Definities

De definitie van reclame is die van het Wetboek van economisch recht (Boek I, Titel 2, Hoofdstuk 4 (Definities eigen aan boek VI), artikel I.8, 13°).

De Europese definitie is soortgelijk: “iedere mededeling bij de uitoefening van een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of van een vrij beroep ter bevordering van de afzet van goederen of diensten, met inbegrip van onroerende goederen, rechten en verplichtingen” (definitie uit Richtlijn 84/450/EEG van 10 september 1984⁷, artikel 2, 1), sindsdien opgenomen in verschillende richtlijnen).

De definitie van fossiele energie is gebaseerd op het Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030.

Artikel 3

Toepassingsgebied

Dit wetsvoorstel beoogt de reclame voor fossiele energie (gas, kolen en olie) te verbieden.

Anders dan in de tabakswetgeving worden geen beperkingen opgelegd qua reclame- of sponsoractiviteiten waarbij merken worden gepromoot die actief zijn in de sector van de fossiele energie (zo kunnen bijvoorbeeld TotalEnergies of Shell culturele of sportevenementen blijven sponsoren).

Zodoende zijn ook de reclamespots die de energietransitie van olieconcerns als Shell of Total promoten niet verboden. Als blijkt dat zij misleidend zijn, kunnen echter wel juridische stappen worden ondernomen. Anderzijds mogen die merken in hun campagnes niet verwijzen naar hun activiteiten op het gebied van fossiele energie.

Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op de reclame voor de afgeleide producten van fossiele brandstoffen, zoals kunststofproducten, wagens met een verbrandingsmotor of elektriciteit.

⁷ Richtlijn 84/450/EEG van de Raad van 10 september 1984 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake misleidende reclame.

La loi ne concerne pas non plus la publicité en faveur de l'énergie nucléaire.

Article 4

Sanctions

Les sanctions prévues par la présente proposition de loi sont équivalentes aux pénalités de niveau 3 imposées par le Code de droit économique. Une violation de l'interdiction de publicité est considérée comme une infraction plus grave que le greenwashing, qui est considéré comme une infraction du niveau 2 par ce même Code.

Les infractions sont alors sanctionnées d'une amende de 26 à 25 000 euros (soit 208 à 200 000 euros après application des décimes additionnels applicables en 2022) ou 4 % du chiffre d'affaires annuel, le montant le plus élevé étant retenu.

Le chiffre d'affaires annuel total est celui du dernier exercice clos précédant l'imposition de l'amende pour lequel on dispose de données permettant de déterminer le chiffre d'affaires annuel.

Cette disposition s'applique également aux éditeurs, imprimeurs et, en général, à toutes les personnes qui assurent la diffusion de la publicité ou le parrainage.

Article 5

Entrée en vigueur

Sachant que les campagnes de publicité sont pensées longtemps à l'avance, il nous semble important de prévoir un délai d'entrée en vigueur plus long que les 10 jours prévus normalement. Nous proposons donc une entrée en vigueur au moins 6 mois après la publication.

Séverine de LAVELEYE (Ecolo-Groen)
Kim BUYST (Ecolo-Groen)

Dit wetsvoorstel heeft evenmin betrekking op de reclame voor kernenergie.

Artikel 4

Sancties

De sancties waarin dit wetsvoorstel voorziet, zijn gelijk aan de door het Wetboek van economisch recht opgelegde sancties van niveau 3. Een overtreding van het reclameverbod wordt beschouwd als een ernstiger overtreding dan greenwashing, wat door hetzelfde Wetboek als een sanctie van niveau 2 wordt aangemerkt.

De overtredingen worden bijgevolg bestraft met een geldboete van 26 tot 25 000 euro (zijnde 208 tot 200 000 euro na toepassing van de gerechtelijke opdecimen voor 2022) of 4 % van de jaaromzet, indien dat bedrag hoger is.

De totale jaaromzet is die van het laatste afgesloten boekjaar voorafgaand aan de oplegging van de boete waarvoor men over gegevens beschikt die toestaan de jaaromzet te bepalen.

Deze bepaling is eveneens van toepassing op de uitgevers, de drukkers en, algemeen, op al wie reclame verspreidt of aan sponsoring doet.

Artikel 5

Inwerkingtreding

Aangezien reclamecampagnes lang op voorhand worden bedacht, lijkt het belangrijk een langere inwerkingtredingstermijn te bepalen dan de gebruikelijke tien dagen. Vandaar dat de voorgestelde wet minstens zes maanden na de bekendmaking ervan in werking zou treden.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Pour l'application de la présente loi, on entend par:

1° publicité: toute communication ayant comme but direct ou indirect de promouvoir la vente de produits quels que soient le lieu ou les moyens de communication mis en œuvre;

2° énergie fossile: l'énergie produite par la combustion du charbon, du pétrole ou du gaz naturel; combustibles riches en carbone issus de la transformation de matières organiques qui ont été enfouies dans le sol pendant des millions d'années.

Art. 3

Est interdite toute publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles.

Le Roi précise la liste des énergies fossiles concernées et les règles applicables lorsque des énergies renouvelables sont incorporées aux énergies fossiles. Entrent dans le champ de l'interdiction les carburants qui contiennent des énergies fossiles mélangées à des énergies renouvelables.

Le Roi définit les modalités d'application du présent article, en tenant compte notamment des exigences d'un bon accès du public à l'information relative au prix des énergies concernées ainsi que des obligations légales ou réglementaires des fournisseurs et distributeurs de ces énergies.

Art. 4

Celui qui enfreint les dispositions de l'article 3 de la présente loi ou des arrêtés royaux pris en exécution dudit article est puni d'une amende pénale allant d'un montant minimum de 26 euros à un montant maximum de 25 000 euros ou de 4 % du chiffre d'affaires annuel total du dernier exercice clôturé précédant l'imposition de l'amende lorsque ce dernier montant est plus élevé.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Voor de toepassing van deze wet gelden de volgende definities:

1° reclame: iedere mededeling die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel heeft de verkoop van producten te bevorderen, ongeacht de plaats of de aangewende communicatiemiddelen;

2° fossiele energie: de energie die wordt opgewekt door de verbranding van steenkool, aardolie of aardgas; koolstofrijke brandstoffen die afkomstig zijn van de omzetting van organisch materiaal dat gedurende miljoenen jaren in de ondergrond aanwezig is geweest.

Art. 3

Reclame voor de verkoop of ter promotie van fossiele energie is verboden.

De Koning bepaalt de lijst van de betrokken fossiele energiebronnen en de regels die van toepassing zijn wanneer hernieuwbare energie vermengd is met fossiele energie. De brandstoffen die fossiele energie bevatten die is vermengd met hernieuwbare energie, vallen binnen het toepassingsgebied van het verbod.

De Koning bepaalt de nadere regels voor de toepassing van dit artikel, onder meer rekening houdend met de vereisten inzake een goede toegang van het publiek tot de informatie over de prijs van de betrokken energiebronnen en met de wettelijke of reglementaire verplichtingen van de leveranciers en distributeurs van deze energiebronnen.

Art. 4

Al wie de bepalingen van artikel 3 van deze wet of van de ter uitvoering van dat artikel genomen koninklijke besluiten overtreedt, wordt gestraft met een strafrechtelijke geldboete gaande van minimum 26 euro tot maximum 25 000 euro of van 4 % van de totale jaaromzet van het laatste afgesloten boekjaar voorafgaand aan de oplegging van de boete, indien dat bedrag hoger is. Dat laatste

Ce dernier exercice concerne le dernier pour lequel des données disponibles permettent d'établir le chiffre d'affaires annuel.

Cette disposition s'applique également aux éditeurs, imprimeurs ainsi qu'à toutes les personnes qui assurent la diffusion de la publicité ou le parrainage.

La loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales est applicable aux amendes visées dans la présente loi.

En cas de récidive, les peines sont doublées.

Art. 5

La présente loi entre en vigueur le premier jour du septième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

4 juillet 2022

Séverine de LAVELEYE (Ecolo-Groen)
Kim BUYST (Ecolo-Groen)

boekjaar is het laatste waarvoor gegevens beschikbaar zijn die toestaan de jaaromzet te bepalen.

Deze bepaling is eveneens van toepassing op de uitgevers en de drukkers, alsook op al wie reclame verspreidt of aan sponsoring doet.

De wet van 5 maart 1952 betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten is van toepassing op de geldboeten bepaald bij deze wet.

In geval van herhaling worden de straffen verdubbeld.

Art. 5

Deze wet treedt in werking de eerste dag van de zevende maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

4 juli 2022