

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.453/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 7 maart 2007 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "met betrekking tot de jaarlijkse retributie op de emissierechten die gratis toegewezen worden aan de houders van een exploitanttegoedrekening in het register voor broeikasgassen", heeft op 19 maart 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de nadere regels vast te stellen in verband met de jaarlijks geïndexeerde retributie van 0,1 euro per gratis toegewezen emissierecht, welke verschuldigd is door de houders van een exploitanttegoedrekening in het nationaal register voor handel in broeikasgasemissierechten.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 239, tweede lid, van de programmawet van 27 december 2004, naar luid waarvan "er (...) een jaarlijkse geïndexeerde retributie van 0,1 euro per gratis toegewezen emissierecht [wordt] ingevoerd op de houders van een exploitant[tegoed]rekening in het nationaal register voor handel in [broeikasgas]emissierechten, overeenkomstig de regels vastgelegd door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Niettegenstaande in het voornoemde artikel 239, tweede lid, gewag wordt gemaakt van een "retributie", heeft de bij dit artikel ingevoerde heffing duidelijk het karakter van een belasting.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het eerste en het derde tot het zesde lid van de aanhef bieden geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en dienen dan ook te worden weggelaten.

5. In het zevende lid van de aanhef wordt verkeerdelijk verwezen naar de artikelen 361, 362 en 363 van de programmawet (I) van 27 december 2006.

Aangezien de rechtsgrond voor het ontworpen besluit echter wordt geboden door artikel 239, tweede lid, van de programmawet van 27 december 2004, dient in het genoemde lid van de aanhef van die bepaling melding te worden gemaakt.

6. Aangezien het achtste tot het elfde lid van de aanhef niet noodzakelijk zijn voor een goed begrip van de ontworpen regeling, moeten zij worden geschrapt.

7. In het vijftiende lid van de aanhef schrijve men "artikel 84, § 1, eerste lid, 1/" in plaats van "artikel 84, § 1, 1/".

Artikel 1

8. Aangezien het begrip "toewijzing van emissierechten aan de exploitant" niet verder wordt gebruikt in het ontwerp, is het doelloos dit begrip te definiëren. Artikel 1, b), dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 2

9. Zoals artikel 2, eerste volzin, is geredigeerd, wordt verkeerdelijk de indruk gewekt dat de retributie door het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, wordt ingevoerd.

Het verdient daarom aanbeveling in deze volzin te verwijzen naar artikel 239, tweede lid, van de programmawet van 27 december 2004.

Artikel 4

10. In paragraaf 6 van dit artikel wordt de verschuldigde vergoeding van de administratieve kosten vastgesteld op 1 000 euro.

In dit verband moet de Raad van State, afgaande op de hoogte van dit bedrag, er de aandacht op vestigen dat de indruk wordt gewekt dat de bedoelde vergoeding veeleer het karakter heeft van een boete. De stellers van het ontwerp dienen zich erover te beramen of zulks wel degelijk de bedoeling is.

Artikel 5

11. In artikel 5 wordt een "bezwaarprocedure" georganiseerd in hoofde van "de exploitant die de retributie wenst te betwisten".

In artikel 5, tweede lid, worden de middelen beperkt waarop het bezwaar kan worden gesteund.

Voor zover als nodig wenst de Raad van State erop te wijzen dat die "bezwaarprocedure" het beroep op de rechter niet kan uitsluiten en dat voor de rechter alle middelen moeten kunnen worden ingeroepen. Op dit punt kan het georganiseerd administratief beroep dan ook niet het beroep op de rechter beperken.

Bovendien dient te worden opgemerkt dat de "bezwaarprocedure" op een onvolledige wijze is georganiseerd. Zo wordt bijvoorbeeld niet bepaald door wie het beroep moet worden behandeld en of de beslissing moet worden betekend. De stellers van het ontwerp zullen dan ook de "bezwaarprocedure" nader dienen uit werken.

Artikel 6

12. In de Nederlandse tekst van artikel 6, § 1, moet worden verwezen naar "de verordening" in plaats van naar "het reglement".

13. Krachtens dezelfde bepaling kan de registeradministrateur te allen tijde het initiatief nemen om het attest van de retributie te verifiëren. Luidens artikel 6, § 2, van het ontwerp wordt het geverifieerde attest opgezonden naar "de houder van de exploitanttegoedrekening in kwestie".

Ook hier is de regeling onvolmaakt. Er wordt niet geregeld wat er verder dient te gebeuren nadat het geverifieerde attest is opgezonden. Het ontwerp moet ook op dit punt worden aangevuld.

Artikel 7

14. Volgens dit artikel treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er specifieke redenen zijn om af te wijken van de normale regels inzake de inwerkingtreding van koninklijke besluiten, wordt deze bepaling beter weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.453/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, le 7 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la rétribution annuelle sur les quotas alloués gratuitement aux titulaires d'un compte d'exploitant dans le registre national de gaz à effet de serre", a donné le 19 mars 2007 l'avis suivant:

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

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend fixer les modalités relatives à la rétribution annuelle indexée de 0,1 euro par quota d'émission alloué gratuitement, due par les titulaires d'un compte de dépôt d'exploitant dans le registre national d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est procuré par l'article 239, alinéa 2, de la loi-programme du 27 décembre 2004, selon lequel "une rétribution annuelle indexée de 0,1 euro par quota d'émission alloué gratuitement auprès des titulaires d'un compte [de dépôt] d'exploitant dans le registre national d'échange de quotas d'émission [de gaz à effet de serre] est établie, conformément aux modalités fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Même si l'article 239, alinéa 2, précité, fait mention d'une "rétribution", le prélèvement instauré par cet article présente manifestement les caractéristiques d'un impôt.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Les premier et troisième à sixième alinéas du préambule ne procurent aucun fondement juridique à l'arrêté en projet et doivent donc être omis.

5. Le septième alinéa du préambule fait référence, à tort, aux articles 361, 362 et 363 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

Dès lors que le fondement juridique de l'arrêté en projet est procuré par l'article 239, alinéa 2, de la loi-programme du 27 décembre 2004, l'alinéa visé du préambule doit mentionner cette disposition.

6. Les huitième à onzième alinéas du préambule n'étant pas nécessaires à la bonne compréhension des dispositions en projet, il y a lieu de les supprimer.

7. Au quinzième alinéa du préambule, on écrira "l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/" au lieu de "l'article 84, § 1^{er}, 1/".

Article 1^{er}

8. Étant donné que la notion d'"allocation de quotas à l'exploitant" n'est pas utilisée dans la suite du projet, il est inutile de la définir. On supprimera par conséquent l'article 1^{er}, b), du projet.

Article 2

9. Tel que l'article 2, première phrase, est formulé, il donne erronément à penser que la rétribution est instaurée par l'arrêté dont le projet est à l'examen.

.../...

Il est recommandé dès lors que cette phrase vise l'article 239, alinéa 2, de la loi-programme du 27 décembre 2004.

Article 4

10. Le paragraphe 6 de cet article fixe l'indemnité due au titre de frais administratifs à 1 000 euros.

À ce propos, le Conseil d'État se doit de souligner que l'importance du montant laisse penser que l'indemnité visée revêt plutôt le caractère d'une amende. Les auteurs du projet devront se demander si telle est effectivement l'intention.

Article 5

11. À l'article 5, une "procédure de réclamation" est organisée dans le chef de "l'exploitant qui entend contester la rétribution".

L'article 5, alinéa 2, limite les moyens sur lesquels la réclamation peut s'appuyer.

Pour autant que de besoin, le Conseil d'État entend souligner que cette "procédure de réclamation" ne peut exclure le recours devant le juge et que tous les moyens doivent pouvoir être invoqués devant ce dernier. Sur ce point, le recours administratif organisé ne peut par conséquent restreindre le recours juridictionnel.

Par ailleurs, il est à noter que l'organisation de la "procédure de réclamation" présente des lacunes. Ainsi, par exemple, le projet ne précise pas qui instruit le recours ni si la décision doit être notifiée. Les auteurs du projet devront dès lors mettre au point les modalités de la "procédure de réclamation".

Article 6

12. Dans le texte néerlandais de l'article 6, § 1^{er}, on mentionnera "de verordening" au lieu de "het reglement".

13. En vertu de la même disposition, l'administrateur du registre peut à tout moment prendre l'initiative de rectifier l'attestation de la rétribution. Selon l'article 6, § 2, du projet, l'attestation rectifiée est envoyée au "titulaire du compte de dépôt de l'exploitant concerné".

Cette disposition est également incomplète. Elle ne règle pas ce qui se passe après l'envoi de l'attestation rectifiée. Il convient de compléter le projet également sur ce point.

Article 7

14. Selon cet article, l'arrêté dont le projet est à l'examen entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Sauf motifs particuliers justifiant une dérogation aux règles normales en matière d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, mieux vaudrait omettre cette disposition.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT