



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.028/2
du 19 septembre 2012

advies 52.028/2
van 19 september 2012

sur

over

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal du 17 juillet 2012
relatif à la couverture des frais de
fonctionnement de la Banque
nationale de Belgique liés au
contrôle des établissements
financiers, en exécution de
l'article 12*bis*, § 4, de la loi du
22 février 1998 fixant le statut
organique de la Banque nationale
de Belgique'

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van het koninklijk
besluit van 17 juli 2012 betreffende
de dekking van de werkingskosten
van de Nationale Bank van België
verbonden aan het toezicht op
financiële instellingen, tot
uitvoering van artikel 12*bis*, § 4,
van de wet van 22 februari 1998 tot
vaststelling van het organiek
statuut van de Nationale Bank van
België'

Le 12 septembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 17 juillet 2012 relatif à la couverture des frais de fonctionnement de la Banque nationale de Belgique liés au contrôle des établissements financiers, en exécution de l'article 12bis, § 4, de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 septembre 2012. La chambre était composée d'Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Yves KREINS.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 2012.

*

Op 12 september 2012 is Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 juli 2012 betreffende de dekking van de werkingskosten van de Nationale Bank van België verbonden aan het uitvoering van artikel 12bis, § 4, van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 19 september 2012. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Yves KREINS.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 september 2012.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par le fait que l'article 13, § 4, de l'arrêté royal du 17 juillet 2012 prévoit que les organismes de liquidation et de compensation sont tenus de payer leurs contributions à la Banque au plus tard le 30 septembre de l'année en cours. Il y a donc lieu de procéder sans délai à la modification de l'arrêté royal précité pour garantir, avec la plus grande sécurité juridique, le paiement des montants forfaitaires adéquats par les organismes de liquidation et de compensation ».

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

MOTIVATION DE L'URGENCE ET RESPECT DE LA CONSTITUTION

Selon la lettre de demande d'avis, l'urgence justifiant la saisine de la section de législation du Conseil d'État est « motivée par le fait que l'article 13, § 4, de l'arrêté royal du 17 juillet 2012 prévoit que les organismes de liquidation et de compensation sont tenus de payer leurs contributions à la Banque au plus tard le 30 septembre de l'année en cours. Il y a donc lieu de procéder sans délai à la modification de l'arrêté royal précité pour garantir, avec la plus grande sécurité juridique, le paiement des montants forfaitaires adéquats par les organismes de liquidation et de compensation. La modification principale consiste à soumettre l'ensemble des organismes de liquidation et de compensation en Belgique à une même contribution forfaitaire ».

Invité, d'une part, à expliciter la motivation de l'urgence invoquée dans la lettre de demande d'avis et, d'autre part, à justifier au regard du fondement légal et du principe d'égalité, le passage d'une rémunération proportionnée aux frais exposés par la Banque vers une contribution forfaitaire, le délégué du ministre a répondu :

« De wetgever (art. 12bis, § 4, van de wet van 22 februari 1998) beoogt een kostendekkende recuperatie van de prudentiële werkingskosten van de NBB op een wijze die de evenredigheid tussen de instellingen onder toezicht respecteert.

De Koning heeft hieraan gevolg gegeven en voorziet in het KB van 17 juli 2012 een stelsel waarbij voor de grote sectoren (banken en verzekeringen) de werkelijke kosten wordt berekend (kostendekkend) en daarna worden omgeslagen over de individuele instellingen volgens een multicriteria proportionele verdeelsleutel (evenredigheid).

Voor de kleine sectoren (vereffenings -en verrekeningsinstellingen, betalingsinstellingen en waarborgmaatschappijen) voorziet het KB een 'adequate forfaitaire bijdrage' (Verslag aan de Koning bij het KB van 17 juli 2012, 11de considerans). Deze bijdrage is zodanig berekend (op basis van simulaties door de NBB) dat zij geacht wordt de werkingskosten van de NBB zoveel als mogelijk te benaderen (kostendekkend). Dit is verantwoord vanuit de bekommernis om de administratieve lasten te beperken die zouden ontstaan bij een berekening van de werkelijke kosten voor de kleine sectoren. Aan de hand van een beperkt aantal parameters (bvb. bedrijfsopbrengsten voor de vereffening -en verrekeningsinstellingen) wordt het forfait gemoduleerd (evenredigheid).

Aldus beoogt het KB van 17 juli 2012 tegemoet te komen aan de wil van de wetgever door enerzijds de werkingskosten te recupereren via kostendekkende regels en anderzijds door de gelijkheid onder de instellingen te waarborgen door de individuele bijdragen te moduleren volgens relevante parameters.

Het is op dit laatste punt dat de toepassing van het KB van 17 juli 2012 tot ongewenste effecten zou kunnen leiden. De werklust in hoofde van de toezichthouder ten aanzien van de vereffening -en verrekeningsinstellingen wijzigt immers niet fundamenteel in functie van de in het KB voorziene parameter (bedrijfsopbrengsten). Deze parameter is bijgevolg niet 'adequaat'. Daarom wordt deze parameter door het voorliggende ontwerp-KB geschrapt en wordt voor de vereffening -en verrekeningsinstellingen een onveranderlijk en voor alle instellingen identiek forfait vastgelegd, hetgeen meer adequaat is (in termen van evenredigheid) dan een modulerend forfait.

Het ontwerp-KB beoogt dus geen wijziging van een proportionele regel naar een forfaitaire regel (cf. uw veronderstelling 'de passer à une contribution forfaitaire'), maar een wijziging van een forfait dat op niet-adequate wijze wordt gemoduleerd aan de hand van een niet-pertinente parameter naar een forfait dat meer adequaat is door de parameter in kwestie weg te laten.

Het dringend karakter van het ontwerp-KB hangt niet samen met de veronderstelde overgang van een proportioneel stelsel naar een forfaitaire bijdrage (*quod non*, zie *supra*), maar zit in het feit dat de NBB de bijdragen voor het lopende boekjaar moet innen in september 2012 (art. 13, § 4 KB 17 juli 2012). Gelet op het feit dat deze inningen niet adequaat dreigen te zijn ten gevolge van een niet-pertinente verdeelsleutel (bedrijfsopbrengsten), is de aanpassing van het KB noodzakelijk voor het einde van de maand september 2012 ».

Au vu de ces explications, il apparaît que la justification de l'urgence est admissible et que les modifications envisagées ne paraissent pas sortir des prévisions de l'article 12bis, § 4, de la loi du 22 février 1998 'fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique', pas plus qu'elles ne semblent introduire une méconnaissance manifeste du principe d'égalité.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1) Avis de la banque centrale européenne

Invité à préciser si le projet examiné a été soumis à la Banque centrale européenne, le délégué du ministre a répondu :

« Overeenkomstig de Europese Beschikking 98/415/EG van 29 juni 1998 dient de ECB te worden geraadpleegd over ontwerpen van wettelijke bepalingen die betrekking hebben op nationale centrale banken. Deze consultatie strekt ertoe de ECB toe te laten om na te gaan in hoeverre de onafhankelijkheid van de centrale banken wordt gevrijwaard. In haar advies bij het KB van 17 juli 2012 oordeelde de ECB 'that the exercise of the new tasks transferred to the NBB will be adequately financed by contributions from supervised institutions and will not result in any loss for the NBB. Therefore, the ECB considers that the draft royal decree meets the requirements for an national central bank to be financially independent'.

Het voorliggende ontwerp-KB wijzigt op geen enkele wijze het principe dat de NBB adequaat zal worden gefinancierd door de instellingen onder toezicht, integendeel. Daarom is een bijkomende consultatie van de ECB niet vereist ».

Il n'en demeure pas moins que, formellement, l'article 2 de la décision du Conseil 98/415/CE du 29 juin 1998 'relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation', impose la consultation de la BCE « sur tout projet de réglementation relevant de son domaine de compétence » et que l'article 1^{er} de cette décision définit les projets de réglementation comme étant « les projets relatifs à des dispositions qui, une fois qu'elles ont un caractère obligatoire et sont applicables d'une manière générale sur le territoire d'un État membre, fixent des règles qui visent un nombre indéterminé de cas et s'adressent à un nombre indéterminé de personnes physiques ou morales ».

Si l'article 3.2 de la même décision permet aux autorités nationales, en cas d'extrême urgence, de demander l'avis dans un délai inférieur à un mois, elle ne prévoit pas de dispense de consultation.

Le projet doit donc être soumis à la Banque centrale européenne.

2) Développement durable

Il ressort de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' qu'en principe, tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et tout projet de décision soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence ; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas été pris.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

*

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus:

“L’urgence est motivée par le fait que l’article 13, § 4, de l’arrêté royal du 17 juillet 2012 prévoit que les organismes de liquidation et de compensation sont tenus de payer leurs contributions à la Banque au plus tard le 30 septembre de l’année en cours. Il y a donc lieu de procéder sans délai à la modification de l’arrêté royal précité pour garantir, avec la plus grande sécurité juridique, le paiement des montants forfaitaires adéquats par les organismes de liquidation et de compensation”.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

MOTIVERING VAN DE SPOEDEISENDHEID EN NALEVING VAN DE GRONDWET

Het verzoek om spoedbehandeling door de afdeling Wetgeving van de Raad van State wordt in de brief met de adviesaanvraag gemotiveerd “par le fait que l’article 13, § 4, de l’arrêté royal du 17 juillet 2012 prévoit que les organismes de liquidation et de compensation sont tenus de payer leurs contributions à la Banque au plus tard le 30 septembre de l’année en cours. Il y a donc lieu de procéder sans délai à la modification de l’arrêté royal précité pour garantir, avec la plus grande sécurité juridique, le paiement des montants forfaitaires adéquats par les organismes de liquidation et de compensation. La modification principale consiste à soumettre s’ensemble des organismes de liquidation et de compensation en Belgique à une même contribution forfaitaire”.

Als gevolg van een verzoek om enerzijds meer duidelijkheid te verschaffen over de motivering van de spoedeisendheid die in de brief met de adviesaanvraag wordt aangevoerd en om anderzijds de overgang van een evenredige vergoeding voor de door de Bank gemaakte kosten naar een forfaitaire bijdrage te rechtvaardigen ten aanzien van de rechtsgrond en het gelijkheidsbeginsel, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“De wetgever (art. 12bis, § 4, van de wet van 22 februari 1998) beoogt een kostendeekkende recuperatie van de prudentiële werkingskosten van de NBB op een wijze die de evenredigheid tussen de instellingen onder toezicht respecteert.

De Koning heeft hieraan gevolg gegeven en voorziet in het KB van 17 juli 2012 een stelsel waarbij voor de grote sectoren (banken en verzekeringen) de werkelijke kosten wordt berekend (kostendekkend) en daarna worden omgeslagen over de individuele instellingen volgens een multicriteria proportionele verdeelsleutel (evenredigheid).

Voor de kleine sectoren (vereffenings- en verrekeningsinstellingen, betalingsinstellingen en waarborgmaatschappijen) voorziet het KB een “adequate forfaitaire bijdrage” (Verslag aan de Koning bij het KB van 17 juli 2012, 11^{de} considerans). Deze bijdrage is zodanig berekend (op basis van simulaties door de NBB) dat zij geacht wordt de werkingskosten van de NBB zoveel als mogelijk te benaderen (kostendekkend). Dit is verantwoord vanuit de bekommernis om de administratieve lasten te beperken die zouden ontstaan bij een berekening van de werkelijke kosten voor de kleine sectoren. Aan de hand van een beperkt aantal parameters (bvb. bedrijfsopbrengsten voor de vereffenings- en verrekeningsinstellingen) wordt het forfait gemoduleerd (evenredigheid).

Aldus beoogt het KB van 17 juli 2012 tegemoet te komen aan de wil van de wetgever door enerzijds de werkingskosten te recupereren via kostendekkende regels en anderzijds door de gelijkheid onder de instellingen te waarborgen door de individuele bijdragen te moduleren volgens relevante parameters.

Het is op dit laatste punt dat de toepassing van het KB van 17 juli 2012 tot ongewenste effecten zou kunnen leiden. De werklust in hoofde van de toezichthouder ten aanzien van de vereffenings- en verrekeningsinstellingen wijzigt immers niet fundamenteel in functie van de in het KB voorziene parameter (bedrijfsopbrengsten). Deze parameter is bijgevolg niet ‘adequaat’. Daarom wordt deze parameter door het voorliggende ontwerp-KB geschrapt en wordt voor de vereffenings- en verrekeningsinstellingen een onveranderlijk en voor alle instellingen identiek forfait vastgelegd, hetgeen meer adequaat is (in termen van evenredigheid) dan een modulerend forfait.

Het ontwerp-KB beoogt dus geen wijziging van een proportionele regel naar een forfaitaire regel (cf. uw veronderstelling ‘de passer à une contribution forfaitaire’), maar een wijziging van een forfait dat op niet-adequate wijze wordt gemoduleerd aan de hand van een niet-pertinente parameter naar een forfait dat meer adequaat is door de parameter in kwestie weg te laten.

Het dringend karakter van het ontwerp-KB hangt niet samen met de veronderstelde overgang van een proportioneel stelsel naar een forfaitaire bijdrage (*quod non*, zie *supra*), maar zit in het feit dat de NBB de bijdragen voor het lopende boekjaar moet innen in september 2012 (art. 13, § 4 KB 17 juli 2012). Gelet op het feit dat deze inningen niet adequaat dreigen te zijn ten gevolge van een niet-pertinente verdeelsleutel (bedrijfsopbrengsten), is de aanpassing van het KB noodzakelijk voor het einde van de maand september 2012”.

In het licht van deze toelichting lijkt de rechtvaardiging van de spoedeisendheid aanvaardbaar, vallen de beoogde wijzigingen, naar het zich laat aanzien, niet buiten het bepaalde in artikel 12bis, § 4, van de wet van 22 februari 1998 ‘tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België’ en lijken ze evenmin een klaarblijkelijke schending mee te brengen van het gelijkheidsbeginsel.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1) Advies van de Europese Centrale Bank

Op de vraag of het voorliggende ontwerp is voorgelegd aan de Europese Centrale bank heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Overeenkomstig de Europese Beschikking 98/415/EG van 29 juni 1998 dient de ECB te worden geraadpleegd over ontwerpen van wettelijke bepalingen die betrekking hebben op nationale centrale banken. Deze consultatie strekt ertoe de ECB toe te laten om na te gaan in hoeverre de onafhankelijkheid van de centrale banken wordt gevrijwaard. In haar advies bij het KB van 17 juli 2012 oordeelde de ECB ‘that the exercise of the new tasks transferred to the NBB will be adequately financed by contributions from supervised institutions and will not result in any loss for the NBB. Therefore, the ECB considers that the draft royal decree meets the requirements for an national central bank to be financially independent’.

Het voorliggende ontwerp-KB wijzigt op geen enkele wijze het principe dat de NBB adequaat zal worden gefinancierd door de instellingen onder toezicht, integendeel. Daarom is een bijkomende consultatie van de ECB niet vereist”.

Dit neemt echter niet weg dat artikel 2 van beschikking 98/415/EG van de Raad ‘betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen’ uitdrukkelijk voorschrijft dat de ECB moet worden geraadpleegd “over elk ontwerp van wettelijke bepaling op de gebieden die (...) onder de bevoegdheid van de ECB vallen”, en dat ontwerpen van wettelijke bepalingen in artikel 1 van deze beschikking worden gedefinieerd als “ontwerpen van bepalingen die, zodra zij verbindend en algemeen toepasselijk op het grondgebied van een lidstaat worden, regels bevatten voor een onbepaald aantal gevallen en gericht zijn tot een onbepaald aantal natuurlijke personen of rechtspersonen”.

In zeer spoedeisende gevallen kunnen de nationale autoriteiten, luidens artikel 3.2. van dezelfde beschikking, het advies weliswaar binnen een termijn van minder dan een maand vragen, maar de beschikking voorziet niet in een vrijstelling van de raadpleging.

Het ontwerp moet dus worden voorgelegd aan de Europese Centrale Bank.

2) Duurzame ontwikkeling

Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ volgt dat in principe elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren; de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is.

Er dient voor te worden gezorgd dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS