



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.858/1
van 7 maart 2013

avis 52.858/1
du 7 mars 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
wet van 27 oktober 2006
betreffende het toezicht op de
instellingen voor
bedrijfspensioenvoorziening
met het oog op de omzetting
van Richtlijn 2010/78/EU'

un projet d'arrêté royal
'modifiant la loi du
27 octobre 2006 relative au
contrôle des institutions de
retraite professionnelle en vue
de la transposition de la
directive 2010/78/UE'

Op 8 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de wet van 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening met het oog op de omzetting van Richtlijn 2010/78/EU’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 maart 2013.

*

Le 8 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Economie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle en vue de la transposition de la directive 2010/78/UE’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 février 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 mars 2013.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, wat de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening betreft, het bepaalde in artikel 4 van richtlijn 2010/78/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010¹ in het interne recht om te zetten².

Rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 231 van de wet van 27 oktober 2006 ‘betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen’, dat luidt:

“Op voorstel van de minister bevoegd voor Economie kan de Koning bij een in de Ministerraad overlegd besluit de bepalingen van Titels I tot V, alsook artikel 227 [van de wet] aanpassen aan de verplichtingen die voor België voortvloeien uit internationale overeenkomsten en verdragen.”

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In de Nederlandse tekst van zowel het opschrift van het ontwerp, als in de aanhef en in het dispositief ervan dient van het correcte opschrift van de wet van 27 oktober 2006 melding te worden gemaakt. Men schrijve derhalve telkens “op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen” in plaats van “op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening”.

4. De artikelen van het ontwerp worden gegroepeerd in twee hoofdstukken. Hoofdstuk I bevat een algemene bepaling waarin melding wordt gemaakt van de omzetting van richtlijn 2010/78/EU. In hoofdstuk II zijn een aantal bepalingen tot wijziging van de wet van 27 oktober 2006 opgenomen. Het groeperen van artikelen valt evenwel enkel aan te bevelen wanneer een tekst veel artikelen bevat en het nodig wordt geacht de verschillende aspecten van

¹ Richtlijn 2010/78/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 ‘tot wijziging van de Richtlijnen 98/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG en 2009/65/EG wat de bevoegdheden van de Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), de Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen) en de Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten) betreft.’

² De omzetting betreft de onderdelen 1), 3), 5), en 6), van artikel 4 van de richtlijn. De overige onderdelen van de richtlijnbeepaling behoeven niet in het interne recht te worden omgezet.

een tekst duidelijk herkenbaar te maken.³ *In casu* is dat niet het geval. De indeling in hoofdstukken wordt derhalve best weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

5. Aangezien in artikel 1 van het ontwerp wordt vermeld dat de ontworpen regeling strekt tot omzetting in het interne recht van richtlijn 2010/78/EU, hoeft in de aanhef niet te worden gerefereerd aan die richtlijn.⁴ Het eerste lid van de aanhef dient bijgevolg te vervallen.

6. In de aanhef dient tevens melding te worden gemaakt van het advies van de inspecteur van Financiën van 23 januari 2013 en van de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 30 januari 2013.

DISPOSITIEF

Artikel 1

7. Ter wille van de leesbaarheid late men artikel 1 van het ontwerp in de Nederlandse tekst aanvangen als volgt: “Dit besluit zet, wat de instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen betreft, Richtlijn 2010/78/EU van het ...”. Aan het einde van het artikel dient dan de zinsnede “voor de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening” te worden geschrapt.

Artikel 3

8. In een wijzigingsbepaling wordt melding gemaakt van alle teksten die in het verleden nog van kracht zijnde wijzigingen hebben aangebracht in de te wijzigen bepaling. Het is daarbij niet gebruikelijk om tevens melding te maken van de specifieke artikelen die in het verleden dergelijke wijzigingen hebben aangebracht.⁵ Er kan derhalve in de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp mee worden volstaan te schrijven: “Artikel 2, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 3 maart 2011, wordt aangevuld ...”.

Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt bij de artikelen 4 tot 6 en 9 van het ontwerp.

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 61, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁴ In verband met de wijze van vermelding dat een Europese richtlijn wordt omgezet, zie de voornoemde *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, aanbevelingen nrs. 94, 94.1 en 94.2.

⁵ *Ibid.*, aanbeveling nr. 115 en formule F 4-2-1-9.

Artikel 6

9. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 6 van het ontwerp wordt geschreven “met de woorden ‘en aan de EIOPA meegedeeld’”. Deze terminologie stemt overeen met die van de vergelijkbare aanvulling van artikel 59 van de wet van 27 oktober 2006 in artikel 4 van het ontwerp. In de Franse tekst van artikel 6 van het ontwerp wordt evenwel geschreven “par les mots ‘et transmises à l’EIOPA’”, terwijl aan het einde van artikel 4 van het ontwerp wordt vermeld “par les mots ‘et communiquée à l’EIOPA’”. Ook in de Franse tekst zou voor een eenvormige terminologie moeten worden geopteerd.

Artikel 7

10. In het ontworpen artikel 232/1 van de wet van 27 oktober 2006, dat strekt tot omzetting van artikel 4, 5), van richtlijn 2010/78/EU, wordt melding gemaakt van “deze wet en haar uitvoeringsbesluiten”. De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende toelichting:

“Het is inderdaad zo dat de Richtlijn de term ‘nationale voorzieningen van prudentiële aard’ gebruikt. In het ontwerp van KB is er sprake van ‘de wet en haar uitvoeringsbesluiten’. Het is inderdaad juist dat er hiernaast ook nog bijkomende mededelingen kunnen gebeuren, maar deze zouden moeten kaderen binnen de wet en haar uitvoeringsbesluiten. Om die reden is er gekozen voor bovenstaande formulering.”

De door de gemachtigde verstrekke toelichting ten spijt moet worden vastgesteld dat in het ontworpen artikel 232/1 uitsluitend melding wordt gemaakt van “deze wet”, zijnde de wet van 27 oktober 2006, en “haar uitvoeringsbesluiten”. Reglementen die de FSMA kan tot stand brengen met toepassing van artikel 64 van de wet van 2 augustus 2002 ‘betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten’ vallen daar derhalve niet onder. De steller van het ontwerp dient er zich bijgevolg over te beraden of hij zich bij de redactie van de ontworpen bepaling kan beperken tot louter een verwijzing naar de wet van 27 oktober 2006 en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Artikel 8

11. Het ontworpen artikel 232/2 van de wet van 27 oktober 2006 strekt tot het omzetten van het bepaalde in artikel 4, 6), b), van richtlijn 2010/78/EU. Het eerste lid van de ontworpen bepaling komt evenwel niet voor in de betrokken richtlijnbeepaling. Zoals dat lid is geformuleerd, kan ermee de indruk worden gewekt dat aan de EIOPA een verplichting tot samenwerking met de FSMA wordt opgelegd, wat bezwaarlijk de bedoeling kan zijn.⁶ Die indruk kan worden voorkomen door het ontworpen artikel 232/1, eerste lid, van de wet van

⁶ Wellicht beoogt de steller van het ontwerp om een bepaling in de zin van artikel 21, lid 2, van richtlijn 2003/41/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 juni 2003 ‘betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening’ in het ontwerp in te schrijven.

27 oktober 2006 te laten aanvangen als volgt: “De FSMA werkt nauw samen met de EIOPA⁷ met als doel ...”.

*

⁷ In artikel 21, lid 2, van richtlijn 2003/41/EG wordt geen melding gemaakt van de “EIOPA”, doch wel van de “Commissie”.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à transposer en droit interne, en ce qui concerne les institutions de retraite professionnelle, l'article 4 de la directive 2010/78/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010¹⁻².

Le fondement juridique à cet effet se trouve à l'article 231 de la loi du 27 octobre 2006 'relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle', qui s'énonce comme suit :

« Le Roi peut, sur la proposition du ministre qui a l'[É]conomie dans ses attributions et par arrêté délibéré en Conseil des ministres, adapter les dispositions des Titres I^{er} à V, ainsi que de l'article 227 [de la loi] aux obligations découlant pour la Belgique d'accords ou de traités internationaux ».

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Dans le texte néerlandais de l'intitulé du projet, de son préambule et ainsi que de son dispositif, il faut mentionner l'intitulé correct de la loi du 27 octobre 2006. On écrira dès lors chaque fois « op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen » au lieu de « op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening ».

4. Les articles du projet sont groupés en deux chapitres. Le chapitre I^{er} comporte une disposition générale faisant mention de la transposition de la directive 2010/78/UE. Le chapitre II contient un certain nombre de dispositions modifiant la loi du 27 octobre 2006. Le groupement d'articles n'est toutefois recommandé que lorsqu'un acte comporte un nombre élevé d'articles et qu'il est jugé utile de faciliter l'identification des différents aspects traités par un acte³. En l'occurrence, ce n'est pas le cas. Mieux vaudrait dès lors omettre la division en chapitres.

¹ Directive 2010/78/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 'modifiant les directives 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE et 2009/65/CE en ce qui concerne les compétences de l'Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles) et l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers)'.

² La transposition porte sur les subdivisions 1), 3), 5), et 6), de l'article 4 de la directive. Les autres subdivisions de la disposition de la directive ne doivent pas être transposées en droit interne.

³ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 61, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

5. Dès lors que l'article 1^{er} du projet mentionne que le régime en projet a pour objet la transposition en droit interne de la directive 2010/78/UE, il n'est pas opportun de faire référence à cette directive dans le préambule ⁴. Il convient par conséquent d'omettre le premier alinéa du préambule.

6. Le préambule doit également faire mention de l'avis de l'Inspecteur des Finances du 23 janvier 2013 et de l'accord du Ministre du Budget du 30 janvier 2013.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

7. Par souci de lisibilité, on rédigera le début de l'article 1^{er} du projet, dans le texte néerlandais, comme suit : « Dit besluit zet, wat de instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen betreft, Richtlijn 2010/78/EU van het ... ». À la fin de l'article, il faut donc supprimer le segment de phrase « voor de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening ».

Article 3

8. Une disposition modificative fait mention de tous les textes qui, par le passé, ont apporté des modifications encore en vigueur à la disposition à modifier. À cet égard, il n'est pas d'usage de faire également mention des articles spécifiques qui, par le passé, ont apporté de telles modifications ⁵. Il peut dès lors suffire d'écrire dans la phrase liminaire de l'article 3 du projet : « L'article 2, alinéa 1^{er}, de la même loi, modifié par l'arrêté royal du 3 mars 2011, est complété ... ».

La même observation peut être formulée pour les articles 4 à 6 et 9 du projet.

Article 6

9. À la fin du texte néerlandais de l'article 6 du projet, il est écrit « met de woorden 'en aan de EIOPA meegedeeld' ». Cette terminologie correspond à celle utilisée à l'article 4 du projet dans le membre de phrase analogue ajouté à l'article 59 de la loi du 27 octobre 2006. Le texte français de l'article 6 du projet fait toutefois mention de « par les mots 'et transmises à l'EIOPA' », alors qu'à la fin de l'article 4 du projet, il est fait mention de « par les mots 'et

⁴ En ce qui concerne la manière de faire référence à la transposition d'une directive européenne, voir les *Principes de technique législative* précités, recommandations n^{os} 94, 94.1 et 94.2.

⁵ *Ibid.*, recommandation n^o 115 et formule F 4-2-1-9.

communiquée à l'EIOPA' ». Dans le texte français, il faudrait également opter pour une uniformité terminologique.

Article 7

10. Dans l'article 232/1, en projet, de la loi du 27 octobre 2006, qui a pour objet la transposition de l'article 4, 5), de la directive 2010/78/UE, il est fait état de « la présente loi et de ses arrêtés d'exécution ». À cet égard, le délégué a fourni l'explication suivante :

“Het is inderdaad zo dat de Richtlijn de term ‘nationale voorzieningen van prudentiële aard’ gebruikt. In het ontwerp van KB is er sprake van ‘de wet en haar uitvoeringsbesluiten’. Het is inderdaad juist dat er hiernaast ook nog bijkomende mededelingen kunnen gebeuren, maar deze zouden moeten kaderen binnen de wet en haar uitvoeringsbesluiten. Om die reden is er gekozen voor bovenstaande formulering.”

Malgré l'explication fournie par le délégué, force est de constater que l'article 232/1, en projet, fait uniquement mention de « la présente loi », c'est-à-dire la loi du 27 octobre 2006, et de « ses arrêtés d'exécution ». Les règlements que peut prendre la FSMA en application de l'article 64 de la loi du 2 août 2002 'relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers' n'en font dès lors pas partie. L'auteur du projet doit par conséquent se demander si, pour la formulation de la disposition en projet, il peut se limiter à une simple référence à la loi du 27 octobre 2006 et à ses arrêtés d'exécution.

Article 8

11. L'article 232/2, en projet, de la loi du 27 octobre 2006 a pour objet la transposition de l'article 4, 6), b), de la directive 2010/78/UE. L'alinéa 1^{er} de la disposition en projet ne figure toutefois pas dans la disposition concernée de la directive. Dans sa formulation actuelle, cet alinéa peut donner à penser qu'une obligation de coopération avec la FSMA est imposée à l'EIOPA, ce qui n'est pas du tout l'intention ⁶ et peut être évité en rédigeant le début de l'article 232/1, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 27 octobre 2006 comme suit : « La FSMA coopère étroitement avec l'EIOPA ⁷ en vue de ... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁶ Sans doute l'auteur du projet entend-il inscrire dans le projet une disposition au sens de l'article 21, paragraphe 2, de la directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 'concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle'.

⁷ À l'article 21, paragraphe 2, de la directive 2003/41/CE, il n'est pas fait mention de l'« EIOPA », mais de la « Commission ».