



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.404/1
van 29 mei 2017

avis 61.404/1
du 29 mai 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het beheer
van het register voor
broeikasgassen van België en
de voorwaarden van toepassing
op de gebruikers ervan'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la gestion du registre de gaz à
effet de serre de la Belgique et
aux conditions applicables à
ses utilisateurs'

Op 26 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het beheer van het register voor broeikasgassen van België en de voorwaarden van toepassing op de gebruikers ervan’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

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 29 mei 2017.

*

Le 26 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement et de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la gestion du registre de gaz à effet de serre de la Belgique et aux conditions applicables à ses utilisateurs’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 18 mai 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

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 29 mai 2017.

*

1. Overeenkomstig 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het regelen van het beheer van het register voor broeikasgassen van België en tot het vaststellen van de voorwaarden die van toepassing zijn op de gebruikers ervan. De ontworpen regeling is bedoeld om in de plaats te komen van die van het gelijknamige koninklijk besluit van 9 juli 2010, waarvan artikel 16 van het ontwerp de opheffing beoogt.

In vergelijking met het voornoemde koninklijk besluit bevat het ontwerp een aantal aanpassingen aan recent gewijzigde Europese regelgeving (zie nr. 5) en voorziet het in een aantal nieuwigheden. Wat deze laatste betreft valt onder meer melding te maken van een uitbreiding van het vertrouwelijk karakter van de gegevensverwerking door de registeradministrateur, met dien verstande dat deze laatste verplicht wordt om bepaalde gegevens aan sommige instellingen mee te delen.¹ Het ontwerp strekt tevens tot een vereenvoudiging van de beheerprocedures en beoogt bepaalde toepassingsproblemen te verhelpen die zich in het verleden op het vlak van de inning van de jaarlijkse bijdrage hebben voorgedaan. Aan verscheidene bepalingen van het ontwerp ligt de bedoeling ten grondslag om elk gebruik van het register voor fraudedoeleinden, zoals het witwassen van geld en het financieren van het terrorisme, te ontraden. Ook wordt de verplichting ingevoerd voor rekeninghouders om een permanente verblijfplaats in België te hebben en om in België te zijn geregistreerd voor BTW-doeleinden.

3.1. De aanhef van het ontwerp doet ervan blijken dat de stellers zich voor de rechtsgrond beroepen op de artikelen 37, 107, tweede lid, en 108 van de Grondwet, enerzijds, en artikel 239 van de programmawet van 27 december 2004, anderzijds. Deze bepalingen zijn dezelfde als die welke werden vermeld in het ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 4 juni 2015 advies 57.494/1 uitbracht en in welk verband de Raad het volgende opmerkte:

“Voor zover het ontwerp bepalingen bevat inzake de organisatie van het federale centrale bestuur en erbij bevoegdheden worden toegekend aan personeelsleden van een federale overheidsdienst, kan daarvoor effectief rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

Het aangehaalde artikel 239 van de programmawet van 27 december 2004 heeft evenwel uitsluitend betrekking op de regeling inzake retributies ten laste van de rekeninghouders in het nationaal register en is om die reden voor diverse artikelen van het ontwerp enkel dienstig als rechtsgrond biedende bepaling indien ze wordt gelezen in

¹ Zoals aan de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) en de Procureur des Konings.

samenhang met artikel 108 van de Grondwet dat aan de Koning de algemene bevoegdheid verleent om de wetten uit te voeren.

Voor sommige artikelen van het ontwerp of onderdelen ervan is zelfs die samenhang problematisch en is niet duidelijk welke de rechtsgrond voor de betrokken bepalingen is. Dat is vooral het geval voor sommige bepalingen van hoofdstuk VIII van het ontwerp ('Vertrouwelijkheid, bescherming van de gegevens en intellectuele eigendom')², terwijl het precies artikelen betreft die een essentieel onderdeel vormen van de hervorming van het EU-registersysteem.

Het lijkt daarom ter wille van de rechtszekerheid niet enkel wenselijk, maar voor diverse onderdelen van de ontworpen regeling tevens noodzakelijk, dat vooraf een meer expliciete wettelijke grondslag wordt tot stand gebracht voor het ontwerp. Daartoe zou bijvoorbeeld de parlementaire goedkeuring van het te sluiten samenwerkingsakkoord³ te baat kunnen worden genomen.⁴

De aangehaalde opmerking blijft relevant voor het heden om advies voorgelegde ontwerp, met dien verstande dat het voortaan gaat om het samenwerkingsakkoord van 20 januari 2017.⁵ Dit betekent dat met betrekking tot de rechtsgrond voor de onderscheiden bepalingen van het ontwerp moet worden opgemerkt wat hierna volgt.

3.2. De artikelen 2 en 9 van het ontwerp hebben betrekking op de organisatie van het federale bestuur en het toekennen van bevoegdheden aan personeelsleden van een federale overheidsdienst. Voor die artikelen kunnen de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet worden geacht rechtsgrond te bieden.

De artikelen 3 tot 8, 10 tot 13, en 18, vinden rechtsgrond in artikel 239 van de programmawet van 27 december 2004, met dien verstande dat voor sommige van die artikelen of onderdelen ervan tevens een beroep moet worden gedaan op de algemene bevoegdheid waarover de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet beschikt om de wet uit te voeren, gelezen in samenhang met het voornoemde artikel 239 van de programmawet van 27 december 2004.

Voor sommige bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de vertrouwelijkheid of de bescherming van gegevens, zijnde *in casu* de artikelen 14 en 15⁶ van het

² Voetnoot 7 in het aangehaalde uittreksel : Zie bijvoorbeeld de artikelen 15, § 4, 15, § 7, en 16, § 4, van het ontwerp.

³ Voetnoot 8 in het aangehaalde uittreksel : *In casu* lijkt zich een parlementaire goedkeuring op te dringen, al was het bijvoorbeeld maar in het licht van de budgettaire weerslag die dergelijk samenwerkingsakkoord met zich kan meebrengen.

⁴ Adv.RvS 57.494/1 van 4 juni 2015 over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het beheer van het register voor broeikasgassen van België en de voorwaarden van toepassing op de gebruikers ervan', nr. 3.

⁵ Samenwerkingsakkoord van 20 januari 2017 'tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de organisatie en het administratief beheer van het nationaal register voor broeikasgassen van België overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad, alsmede bepaalde elementen van de veiling overeenkomstig verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie'.

⁶ Bij bepaalde onderdelen van artikel 15 van het ontwerp, zoals artikel 15, § 2, rijst trouwens de vraag of zij geen afbreuk doen aan artikel 21, § 2, van het *supra* genoemde samenwerkingsakkoord van 20 januari 2017, waarin wordt bepaald dat de gegevens die zich in het register bevinden, niet mogen worden gebruikt noch meegedeeld aan derden zonder het voorafgaand akkoord van de betrokken rekeninghouder, behalve voor het beheren en bijhouden van die registers conform de registerverordening.

ontwerp, blijft de rechtsgrond problematisch en moet de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verlengde van zijn eerdere opmerking in advies 57.494/1 een voorbehoud formuleren.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het de bedoeling is om het samenwerkingsakkoord van 20 januari 2017 aan parlementaire instemming te onderwerpen. De gemachtigde antwoordde:

“Les références entre l'accord de coopération mentionné ci-dessous et l'accord de coopération du 20 janvier 2017 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020 sont nombreuses et il aurait été logique de faire suivre la même procédure aux deux accords de coopérations. Cependant, suite aux négociations politiques et une décision de la Commission Nationale Climat du 2 mai 2016, il a été décidé que l'accord de coopération 'Registre' suivrait la procédure 'dite simplifiée' et ne sera donc pas soumis à l'assentiment des différents parlements, car il ne concerne que des aspects techniques de la gestion du registre national de gaz à effet de serre et de certains éléments de la mise aux enchères. Il a été publié au *Moniteur belge* le 6 février 2017 et est déjà en vigueur.”

Het samenwerkingsakkoord is gesloten met toepassing van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Parlementaire instemming is vereist voor samenwerkingsakkoorden die 'wetskrachtige aangelegenheden' regelen, de contractspartijen kunnen bezwaren of de Belgen persoonlijk zouden kunnen binden.

Onder meer artikel 2, § 3, van het samenwerkingsakkoord dat bepaalt dat de federale minister bevoegd voor leefmilieu in de nodige werkmiddelen voorziet om een goede uitvoering van de taken van de registeradministrateur te waarborgen, lijkt een financiële kost te impliceren zodat parlementaire instemming vereist is. Artikel 21, § 2, van het samenwerkingsakkoord kan de Belgen persoonlijk binden, zodat ook deze bepaling tot een parlementaire instemming noopt.

Het antwoord van de gemachtigde kan op dit punt bijgevolg niet zonder meer worden aangenomen.

5. De gemachtigde deelde mee dat met het voorliggende ontwerp uitvoering wordt gegeven aan verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie van 2 mei 2013 'tot instelling van een EU-register overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, beschikkingen nrs. 208/2004/EG en 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 920/2010 en 1193/2011 van de Commissie'⁷.

Aan de Raad van State werd een concordantietabel bezorgd van bepalingen van de voornoemde verordening en bepalingen van het ontwerp die daaraan uitvoering beogen te geven. Door het bevoegde lid van het auditoraat werden aan de gemachtigde een aantal vragen gesteld met betrekking tot de concordantietabel. Deze vragen en de daarop betrekking hebbende

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0389&rid=1>

antwoorden van de gemachtigde worden hierna weergegeven. Het staat aan de stellers van het ontwerp om, waar nodig, de tekst van het ontwerp aan te passen in het licht van de aangehaalde antwoorden van de gemachtigde.

Aan de gemachtigde werden onder meer de volgende vragen gesteld:

“Artikel 2, § 4: Volgens de concordantietabel vormt dit artikel de uitvoering van de artikelen 8 en 13 van de registerverordening. Waarom wordt hier geen melding gemaakt van [een] mogelijk belangenconflict met een registeradministrateur van een andere lidstaat ? Is deze hypothese niet opgenomen in artikel 8, 2, van de registerverordening ?

‘Effectivement, cette hypothèse peut être envisagée et la disposition serait alors complétée en ce sens.’

Artikel 3, § 2 : Waarom is hier reeds sprake van een rekeninghouder ? Betreft het niet een aspirant-rekeninghouder ?

‘Het betreft hier inderdaad een potentieel toekomstige rekeninghouder, zodat de term aspirant-rekeninghouder – zoals gebruikt in de registerverordening - correct is.

Dit zal dan ook zo aangepast worden in paragrafen 2, 6 en 8 van artikel 3.’

Artikel 3, § 2 : Welke verordeningsbepaling laat toe dat voor het openen van een externplatformrekening de aspirant-rekeninghouder moet beschikken over een permanente verblijfplaats in België en voor BTW-doeleinden moet geregistreerd zijn in België ? [Deze mogelijkheid kan niet direct worden gevonden] in artikel 20 van de registerverordening.

‘Deze mogelijkheid wordt inderdaad enkel expliciet toegestaan voor handels- en persoonstegoedrekeningen (in artikel 18), met deze bepaling gaan wij dan ook strikter dan de registerverordening; ook voor aspirant-rekeninghouders van externplatformrekeningen is er immers – sinds de consolidatie van alle Europese registers – geen reden om niet in de eigen lidstaat een aanvraag tot opening van dergelijke rekening te doen.’

Artikel 3, § 5: Welke registerverordeningsbepaling laat toe te verplichten dat nieuwe gemachtigde en bijkomende gemachtigde vertegenwoordigers van een persoonstegoedrekening, handelsrekening of externplatformrekening een permanente verblijfplaats of registratie in België moeten hebben ? Wat wordt bedoeld met ‘registratie’? Artikel 23, lid 7, van de registerverordening laat toe dat lidstaten kunnen eisen dat ten minste één van de gemachtigde vertegenwoordigers van een rekening een permanente ingezetene in die lidstaat is.

‘Ook hier wensen wij strikter te gaan dan de registerverordening en wensen wij dit voor alle personen van een persoonstegoedrekening, handelsrekening of externplatformrekening op te leggen. Dit ter vergemakkelijking van documentcontrole en fraudebestrijding en tevens daar er geen reden is om niet in de eigen lidstaat een aanvraag tot opening van dergelijke rekening te doen.

De term ingezetene is hier inderdaad meer aangewezen. Dit wordt dan ook zo aangepast in de tekst (de term registratie die werd gebruikt, verwees naar de registratie in het BIS-register voor niet-ingezetenen).’”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Aangezien met de ontworpen regeling uitvoering wordt gegeven aan een Europese verordening wordt vanuit legistiek oogpunt aangeraden om van die verordening vooraan in de aanhef van het besluit melding te maken in een lid dat voorafgaat aan de vermelding van de rechtsgrond biedende bepalingen⁸ en dat aanvangt met de woorden “Gelet op”.⁹

7. Onmiddellijk na het *sub* 6 gesuggereerde lid vermeldde men de rechtsgrond biedende bepalingen als volgt:

“Gelet op de Grondwet, artikelen 37, 107, tweede lid, en 108;

Gelet op de programmawet van 27 december 2004, artikel 239, gewijzigd bij de wet van 9 september 2008;”.

8. Benevens de vermelding van de rechtsgrond biedende bepalingen en de nageleefde vormvereisten¹⁰ heeft de aanhef tevens een informatieve functie door middel van bijvoorbeeld een omschrijving van de juridische context binnen dewelke de ontworpen regeling moet worden gesitueerd. De stellers van het ontwerp doen er evenwel goed aan om na te gaan of alle leden in de aanhef nuttig of noodzakelijk zijn voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Die vraag is in het bijzonder relevant voor de verwijzingen naar de internrechtelijke regels die de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond strekken en die er evenmin door worden gewijzigd. Ook rijst de vraag of alle consideransen wel in de aanhef moeten worden behouden. De aanhef van besluiten wordt immers het best niet nodeloos zwaar gemaakt.

Artikel 1

9. In artikel 1, 8°, van het ontwerp wordt melding gemaakt van het “samenwerkingsakkoord Register van 20 januari 2017”. Het verdient aanbeveling om ofwel het opschrift van dat samenwerkingsakkoord te vermelden dan wel het begrip “samenwerkingsakkoord Register” van een afzonderlijke definitie te voorzien, voorafgaand aan de omschrijving van het begrip “bevoegde autoriteit”.

10. In artikel 1, 19° en 20°, van het ontwerp worden de begrippen “gemachtigd vertegenwoordiger” en “bijkomend gemachtigd vertegenwoordiger” omschreven. Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom in die omschrijvingen wordt vermeld dat de betrokkenen de rekening beheren van de wettelijke vertegenwoordiger en niet van de rekeninghouder. In

⁸ Nu wordt van de “registerverordening” pas melding gemaakt in de vorm van één van de talrijke consideransen die de aanhef van het ontwerp rijk is.

⁹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

¹⁰ De aanhef van het ontwerp zou er nog moeten van doen blijken dat met betrekking tot de ontworpen regeling een geïntegreerde impactanalyse is uitgevoerd.

artikel 1, 21°, van het ontwerp, worden nochtans als “de gebruikers” omschreven “de gemachtigde vertegenwoordigers en bijkomende gemachtigde vertegenwoordigers van een rekeninghouder”. Moet hieruit worden afgeleid dat de wettelijke vertegenwoordiger de rekeninghouder kan binden, maar dat de gemachtigd vertegenwoordiger en de bijkomend gemachtigd vertegenwoordiger dit niet kunnen ?

De gemachtigde antwoordde:

“Deze woordkeuze werd genomen ter vereenvoudiging. Uw verdere redenering is inderdaad correct (de gemachtigde vertegenwoordigers worden enkel gemandateerd voor de acties/transacties op de gebruikersrekening overeenkomstig dit KB en de registerverordening, niets meer); uw opmerking blijft niettemin terecht. We zouden dan ook volgende aanpassing doorvoeren:

een natuurlijk persoon die aangeduid wordt door de wettelijke vertegenwoordiger van de rekeninghouder om de rekening van deze rekeninghouder te beheren en transacties uit te voeren overeenkomstig de registerverordening.”

Rekening houdend met het door de gemachtigde gegeven antwoord kan diens tekstsuggestie worden bijgetreden.

Artikel 3

11. In artikel 3, § 9, van het ontwerp wordt bepaald dat “[a]ndere redenen om de opening [van de gebruikersrekening] te weigeren, zijn bepaald (...) in de bijkomende voorwaarden”. Dergelijke delegatie is te ruim en te onbepaald om toelaatbaar te zijn. Daarenboven kan het vaststellen van weigeringsgronden bezwaarlijk worden beschouwd als een bijkomstige maatregel die kan worden overgelaten aan de voorzitter van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, die blijkens artikel 9, § 1, van het ontwerp, de wijzigingen aan de bijkomende voorwaarden kan vaststellen. Artikel 3, § 9, kan op dit punt niet ongewijzigd in het ontwerp worden behouden.

Artikel 4

12. Naar analogie van de Nederlandse tekst schrijve men aan het einde van de Franse tekst van artikel 4, § 3, van het ontwerp, “de suspendre l'accès de cet utilisateur au registre et à ses comptes d'utilisateur” in plaats van “de suspendre l'accès de cet utilisateur à ses comptes d'utilisateur”.

Artikel 9

13. In artikel 9, § 1, van het ontwerp wordt aan de voorzitter van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, de bevoegdheid verleend om de bijkomende voorwaarden en wijzigingen daaraan vast te stellen die betrekking kunnen hebben op de in de betrokken paragraaf opgesomde aangelegenheden. In zoverre de opsomming van aangelegenheden in artikel 9, § 1, van het ontwerp als niet-limitatief is bedoeld, is dergelijke

delegatie van bevoegdheid te onbepaald en om die reden niet toelaatbaar.¹¹ Daarenboven lenen sommige van de in artikel 9, § 1, vermelde aangelegenheden zich niet tot een delegatie ten aanzien van de voorzitter van de voornoemde overheidsdienst omdat ze geenszins als bijkomstig kunnen worden beschouwd. Dit is alvast het geval voor de aangelegenheid vermeld in artikel 9, § 1, i), van het ontwerp (“de wijze van toegang tot de uittreksels uit het strafregister”). Ook op dit punt kan de tekst van het ontwerp niet ongewijzigd worden behouden.

Artikel 13

14. Artikel 13, § 2, van het ontwerp doet ervan blijken dat sommige retributies niet zijn verschuldigd voor het jaar 2012. De gemachtigde werd om nadere verduidelijking verzocht met betrekking tot deze vrijstelling. Hij deelde in dit verband het volgende mee:

“Met de consolidatie van de Europese registers werden alle bestaande gebruikersrekeningen van de nationale registers ontdubbeld. Elke rekeninghouder behield zijn eigen originele Kyoto-gebruikersrekening, maar verkreeg daarenboven een nieuwe Europese gebruiksrekening die in de toekomst diende gebruikt te worden.

Deze oude Kyoto-gebruikersrekeningen werden na het ontdubbelen zo goed als allen gesloten, tenzij waar de rekeninghouder expliciet aangaf de oude gebruikersrekening eveneens te willen behouden (hetgeen in een heel beperkt aantal gevallen opportuun was). In dit laatste geval was vanaf het eerstvolgende jaar uiteraard wel een retributie voor beide gebruikersrekeningen verschuldigd.

Daar het hier een technische ingreep van de Europese Commissie betrof, en het ontdubbelen automatisch (zonder bijkomende kost van onzentwege) gebeurde, werd in 2012 geen dubbele retributie gevraagd.

Het gaat hier dan ook om een rechtzetting van een technische aanpassing uit het verleden.”

Uit de aangehaalde toelichting lijkt te moeten worden afgeleid dat de betrokken retributies in het verleden niet werden geïnd. Vraag is bijgevolg of aan de ontworpen regeling op dit punt geen terugwerkende kracht moet worden gegeven.

15. Artikel 13, § 3, van het ontwerp luidt:

“In afwijking van § 1 is de retributie niet verschuldigd voor diensten van de federale overheid.”

Het is niet duidelijk waarom enkel de betrokken diensten van de retributie worden vrijgesteld¹² en op welke wijze deze vrijstelling kan worden verantwoord. Ook rijst de vraag of de betrokken diensten onder het begrip “rekeninghouder” kunnen vallen, zoals dit wordt omschreven in artikel 1, 13°, van het ontwerp, waarbij er wordt van uitgegaan dat een rekeninghouder een natuurlijke persoon of een rechtspersoon is.

¹¹ Teneinde duidelijker aan te geven dat het om een limitatieve opsomming zou gaan, zou aan het einde van de inleidende zin van artikel 9, § 1, van het ontwerp kunnen worden geschreven “die betrekking hebben op” of “die betrekking mogen hebben op” in plaats van “die betrekking kunnen hebben op”.

¹² De gewesten, die principieel bevoegd zijn voor aangelegenheden inzake leefmilieu, komen bijvoorbeeld niet in aanmerking voor de vrijstelling.

Aan de gemachtigde werden de voornoemde vragen voorgelegd en beantwoord als volgt:

“In concreto is er binnen de dienst klimaatverandering van de FOD VVVL tevens een cel die zich – voornamelijk in het verleden – bezig hield met de aankoop van kredieten teneinde aan de Belgische emissiereductieverplichtingen te voldoen.

De rekeninghouder van deze rekening is de FOD VVVL, daar de cel JI/CDM inderdaad geen rechtspersoon op zich is, de tekst wordt dan ook dienaangaande aangepast.”

Uit het antwoord van de gemachtigde valt niet af te leiden dat het onderscheid dat inzake vrijstelling van de retributie wordt gemaakt tussen diensten van de federale overheid en andere overheidsdiensten in redelijkheid kan worden verantwoord. Dergelijke verantwoording is nochtans vereist opdat het voornoemde onderscheid verenigbaar zou zijn met het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel.

Artikel 16

16. In de Nederlandse tekst van het opschrift van artikel 16 van het ontwerp dient het woord “Intrekking” te worden vervangen door het juridisch meer correcte woord “Opheffing”.

Artikel 17

17. Tenzij er een specifieke reden is waarom wordt afgeweken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van koninklijke besluiten, wordt artikel 17 het best uit het ontwerp weggelaten.¹³

*

¹³ Koninklijke besluiten zijn verbindend de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen (artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en in werking treden van wetten en verordeningen’).

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 a pour objet de régler la gestion du registre de gaz à effet de serre de la Belgique et de fixer les conditions applicables à ses utilisateurs. Les dispositions en projet doivent se substituer à celles de l'arrêté royal homonyme du 9 juillet 2010, que l'article 16 du projet vise à abroger.

Par rapport à l'arrêté royal précité, le projet comporte un certain nombre d'adaptations à la réglementation européenne récemment modifiée (voir le point 5) et renferme quelques nouveautés. En ce qui concerne ce dernier point, il y a lieu de mentionner notamment une extension du caractère confidentiel du traitement des données par l'administrateur du registre, étant entendu que ce dernier est tenu de communiquer certaines informations à certains organismes¹. Le projet vise en outre à simplifier les procédures de gestion et à remédier à certains problèmes pratiques de perception de la redevance annuelle qui se sont présentés par le passé. Plusieurs dispositions du projet visent à dissuader toute utilisation du registre à des fins frauduleuses, tels le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le projet instaure également l'obligation pour les titulaires de compte d'avoir une résidence permanente en Belgique et d'être enregistrés à la TVA en Belgique.

3.1. Il ressort du préambule du projet que les auteurs invoquent à titre de fondement juridique les articles 37, 107, alinéa 2, et 108 de la Constitution, d'une part, et l'article 239 de la loi-programme du 27 décembre 2004, d'autre part. Ces dispositions sont les mêmes que celles qui avaient été mentionnées dans le projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 4 juin 2015, l'avis 57.494/1 et à propos desquelles le Conseil avait observé ce qui suit :

« Dans la mesure où le projet contient des dispositions concernant l'organisation de l'administration centrale fédérale et attribue des compétences à des membres du personnel d'un service public fédéral, il peut effectivement trouver un fondement juridique dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

Toutefois, l'article 239 cité de la loi-programme du 27 décembre 2004 concerne exclusivement le régime des redevances à charge des titulaires d'un compte sur le registre national et, pour cette raison, n'a d'utilité en tant que disposition procurant le fondement juridique à divers articles du projet que s'il est lu en combinaison avec l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi le pouvoir général d'exécuter les lois.

Pour certains articles du projet ou parties de celui-ci, cette connexité pose même problème et on n'aperçoit pas le fondement juridique des dispositions concernées. C'est surtout le cas pour certaines dispositions du chapitre VIII du projet ('Confidentialité,

¹ Par exemple, à la Cellule de traitement des informations financières (C.T.I.F.) et au procureur du Roi.

protection des données et propriété intellectuelle')², alors qu'il concerne précisément des articles qui constituent un élément essentiel de la réforme du système de registre de l'Union européenne.

Par souci de sécurité juridique, il paraît dès lors non seulement souhaitable, mais également nécessaire pour diverses dispositions de la réglementation en projet, de créer au préalable une base légale plus explicite pour le projet. À cet effet, l'approbation parlementaire de l'accord de coopération³ à conclure pourrait par exemple être mise à profit »⁴.

L'observation citée reste pertinente pour le projet soumis aujourd'hui pour avis, étant entendu qu'il s'agit désormais de l'accord de coopération du 20 janvier 2017⁵. Il s'ensuit, qu'en ce qui concerne le fondement juridique des différentes dispositions du projet, il y a lieu d'observer ce qui suit.

3.2. Les articles 2 et 9 du projet concernent l'organisation de l'administration fédérale et l'attribution de compétences aux membres du personnel d'un service public fédéral. Il est permis de considérer que les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution procurent un fondement juridique à ces dispositions.

Les articles 3 à 8, 10 à 13, et 18, trouvent un fondement juridique dans l'article 239 de la loi-programme du 27 décembre 2004, étant entendu que pour certains de ces articles ou de leurs divisions, il faut également invoquer le pouvoir général d'exécution des lois dont le Roi dispose en vertu de l'article 108 de la Constitution, combiné à l'article 239, précité, de la loi-programme du 27 décembre 2004.

Pour certaines dispositions du projet, qui concernent la confidentialité ou la protection des données, à savoir, en l'occurrence, les articles 14 et 15⁶ du projet, le fondement juridique reste problématique et le Conseil d'État, section de législation, doit, dans le prolongement de son observation antérieure formulée dans l'avis 57.494/1, émettre des réserves.

² Note 7 de l'extrait cité : Voir par exemple les articles 15, § 4, 15, § 7, et 16, § 4, du projet.

³ Note 8 de l'extrait cité : En l'espèce, une approbation par le parlement semble s'imposer, ne fût-ce par exemple qu'à la lumière de l'impact budgétaire qu'un tel accord de coopération peut entraîner.

⁴ Avis C.E. 57.494/1 du 4 juin 2015 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la gestion du registre de gaz à effet de serre de la Belgique et aux conditions applicables à ses utilisateurs', n° 3.

⁵ Accord de coopération du 20 janvier 2017 'entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à l'organisation et à la gestion administrative du registre national belge de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, au règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, et à certains aspects de la mise aux enchères conformément au règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission'.

⁶ Au demeurant, pour certaines divisions de l'article 15 du projet, tel l'article 15, § 2, la question se pose de savoir, si elles respectent l'article 21, § 2, de l'accord de coopération du 20 janvier 2017, précité, qui dispose que les informations contenues dans le registre ne peuvent être utilisées ni communiquées à des tiers sans l'accord préalable du titulaire du compte concerné, excepté pour gérer et tenir lesdits registres conformément au règlement registre.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Il a été demandé au délégué si l'intention est de soumettre l'accord de coopération du 20 janvier 2017 à l'assentiment parlementaire. Le délégué a répondu en ces termes :

« Les références entre l'accord de coopération mentionné ci-dessous et l'accord de coopération du 20 janvier 2017 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020 sont nombreuses et il aurait été logique de faire suivre la même procédure aux deux accords de coopérations. Cependant, suite aux négociations politiques et une décision de la Commission Nationale Climat du 2 mai 2016, il a été décidé que l'accord de coopération 'Registre' suivrait la procédure 'dite simplifiée' et ne sera donc pas soumis à l'assentiment des différents parlements, car il ne concerne que des aspects techniques de la gestion du registre national de gaz à effet de serre et de certains éléments de la mise aux enchères. Il a été publié au *Moniteur belge* le 6 février 2017 et est déjà en vigueur ».

L'accord de coopération a été conclu en application de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. L'assentiment parlementaire est requis pour les accords de coopération qui portent sur des « matières réglées par la loi », qui peuvent grever les parties contractantes ou lier les Belges individuellement.

L'article 2, § 3, de l'accord de coopération, notamment, qui précise que le ministre fédéral ayant l'environnement dans ses attributions prévoit les moyens de fonctionnement nécessaires afin de garantir le bon déroulement des tâches de l'administrateur du registre, paraît impliquer une charge financière, de sorte que l'assentiment parlementaire est requis. L'article 21, § 2, de l'accord de coopération est susceptible, quant à lui, de lier les Belges individuellement, de sorte que cette disposition requiert également un assentiment parlementaire.

Par conséquent, sur ce point, la réponse du délégué ne peut être admise sans réserves.

5. Le délégué a communiqué que le projet à l'examen donne exécution au règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission du 2 mai 2013 'établissant un registre de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et aux décisions n° 208/2004/CE et n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (UE) n° 920/2010 et (UE) n° 1193/2011 de la Commission'⁷.

Le Conseil d'État a reçu une table de concordance des dispositions du règlement précité et de celles du projet qui visent à pourvoir à son exécution. Le membre compétent de l'auditorat a posé un certain nombre de questions au délégué à propos de ce tableau. Ces questions et les réponses du délégué qui s'y rapportent sont reproduites ci-après. Il appartiendra aux auteurs du projet d'adapter, si nécessaire, le texte de ce dernier au regard des réponses du délégué.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0389&rid=1>

Les questions suivantes ont notamment été posées au délégué :

« Artikel 2, § 4: Volgens de concordantietabel vormt dit artikel de uitvoering van de artikelen 8 en 13 van de registerverordening. Waarom wordt hier geen melding gemaakt van [een] mogelijk belangenconflict met een registeradministrateur van een andere lidstaat ? Is deze hypothese niet opgenomen in artikel 8, 2, van de registerverordening ?

‘Effectivement, cette hypothèse peut être envisagée et la disposition serait alors complétée en ce sens.’

Artikel 3, § 2 : Waarom is hier reeds sprake van een rekeninghouder ? Betreft het niet een aspirant-rekeninghouder ?

‘Het betreft hier inderdaad een potentieel toekomstige rekeninghouder, zodat de term aspirant-rekeninghouder – zoals gebruikt in de registerverordening - correct is.

Dit zal dan ook zo aangepast worden in paragrafen 2, 6 en 8 van artikel 3.’

Artikel 3, § 2 : Welke verordeningsbepaling laat toe dat voor het openen van een externplatformrekening de aspirant-rekeninghouder moet beschikken over een permanente verblijfplaats in België en voor BTW-doeleinden moet geregistreerd zijn in België ? [Deze mogelijkheid kan niet direct worden gevonden] in artikel 20 van de registerverordening.

‘Deze mogelijkheid wordt inderdaad enkel expliciet toegestaan voor handels- en persoonstegoedrekeningen (in artikel 18), met deze bepaling gaan wij dan ook strikter dan de registerverordening; ook voor aspirant-rekeninghouders van externplatformrekeningen is er immers – sinds de consolidatie van alle Europese registers – geen reden om niet in de eigen lidstaat een aanvraag tot opening van dergelijke rekening te doen.’

Artikel 3, § 5: Welke registerverordeningsbepaling laat toe te verplichten dat nieuwe gemachtigde en bijkomende gemachtigde vertegenwoordigers van een persoonstegoedrekening, handelsrekening of externplatformrekening een permanente verblijfplaats of registratie in België moeten hebben ? Wat wordt bedoeld met ‘registratie’? Artikel 23, lid 7, van de registerverordening laat toe dat lidstaten kunnen eisen dat ten minste één van de gemachtigde vertegenwoordigers van een rekening een permanente ingezetene in die lidstaat is.

‘Ook hier wensen wij strikter te gaan dan de registerverordening en wensen wij dit voor alle personen van een persoonstegoedrekening, handelsrekening of externplatformrekening op te leggen. Dit ter vergemakkelijking van documentcontrole en fraudebestrijding en tevens daar er geen reden is om niet in de eigen lidstaat een aanvraag tot opening van dergelijke rekening te doen.

De term ingezetene is hier inderdaad meer aangewezen. Dit wordt dan ook zo aangepast in de tekst (de term registratie die werd gebruikt, verwees naar de registratie in het BIS-register voor niet-ingezetenen)’ ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Dès lors que le dispositif en projet donne exécution à un règlement européen, il est recommandé, au regard de la légistique, d'en faire mention au début du préambule de l'arrêté, dans un alinéa qui précède l'indication des dispositions procurant le fondement juridique⁸, et qui commence par le mot « Vu »⁹.

7. Immédiatement après l'alinéa suggéré au point 6, on mentionnera les dispositions procurant le fondement juridique ainsi qu'il suit :

« Vu la Constitution, les articles 37, 107, alinéa 2, et 108 ;

Vu la loi-programme du 27 décembre 2004, l'article 239, modifié par la loi du 9 septembre 2008 ; ».

8. Outre l'indication des dispositions procurant un fondement juridique et des formalités accomplies¹⁰, le préambule a aussi une fonction informative, par exemple en décrivant le contexte juridique dans lequel le dispositif en projet doit être situé. Les auteurs du projet veilleront toutefois à examiner si tous les alinéas du préambule sont utiles ou nécessaires à une bonne compréhension du dispositif en projet. Cette question est spécialement pertinente pour les références aux règles de droit interne qui ne procurent pas de fondement juridique au dispositif en projet et qui ne sont pas non plus modifiées par celui-ci. La question se pose également de savoir si tous les considérants doivent effectivement être maintenus dans le préambule. Mieux vaut en effet ne pas inutilement alourdir le préambule des arrêtés.

Article 1^{er}

9. L'article 1^{er}, 8°, du projet fait mention de l'« accord de coopération Registre du 20 janvier 2017 ». Il est recommandé, soit de mentionner l'intitulé de cet accord de coopération, soit de prévoir une définition particulière de la notion d'« accord de coopération Registre », précédant la définition de la notion d'« autorité compétente ».

10. L'article 1^{er}, 19° et 20°, du projet définit les notions de « représentant autorisé » et de « représentant autorisé additionnel ». Il a été demandé au délégué pourquoi ces définitions précisent que les intéressés gèrent le compte du représentant légal et pas celui du titulaire du compte. L'article 1^{er}, 21°, du projet définit cependant « les utilisateurs » comme « les représentants autorisés et représentants autorisés additionnels d'un titulaire de compte ». Faut-il

⁸ Pour l'heure, il n'est fait mention du « règlement registre » que dans un des nombreux considérants du préambule.

⁹ *Principes de la technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 40, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

¹⁰ Le préambule du projet devrait encore indiquer que le dispositif en projet a fait l'objet d'une analyse d'impact intégrée.

en déduire que le représentant légal peut lier le titulaire du compte, mais que le représentant autorisé et le représentant autorisé additionnel ne le peuvent pas ?

Le délégué a répondu en ces termes :

« Deze woordkeuze werd genomen ter vereenvoudiging. Uw verdere redenering is inderdaad correct (de gemachtigde vertegenwoordigers worden enkel gemandateerd voor de acties/transacties op de gebruikersrekening overeenkomstig dit KB en de registerverordening, niets meer); uw opmerking blijft niettemin terecht. We zouden dan ook volgende aanpassing doorvoeren:

een natuurlijk persoon die aangeduid wordt door de wettelijke vertegenwoordiger van de rekeninghouder om de rekening van deze rekeninghouder te beheren en transacties uit te voeren overeenkomstig de registerverordening ».

Eu égard à cette réponse, on peut se rallier au texte que le délégué suggère.

Article 3

11. L'article 3, § 9, du projet dispose que « [d]'autres raisons de refuser l'ouverture [du compte d'utilisateur] sont définies ... dans les conditions accessoires ». Une telle délégation est trop large et trop imprécise pour être admissible. En outre, l'établissement de motifs de refus peut difficilement être considéré comme une mesure accessoire susceptible d'être prise par le président du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement qui, selon l'article 9, § 1^{er}, du projet, peut modifier les conditions accessoires. Sur ce point, l'article 3, § 9, ne peut pas être laissé en l'état dans le projet.

Article 4

12. Par analogie avec le texte néerlandais, on écrira à la fin du texte français de l'article 4, § 3, du projet, « de suspendre l'accès de cet utilisateur au registre et à ses comptes d'utilisateur » au lieu de « de suspendre l'accès de cet utilisateur à ses comptes d'utilisateur ».

Article 9

13. L'article 9, § 1^{er}, du projet attribue au président du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, le pouvoir de fixer les conditions accessoires et leurs modifications, qui peuvent porter sur les matières énumérées dans le paragraphe concerné. Dans la mesure où, à l'article 9, § 1^{er}, du projet, l'énumération des matières se veut non limitative, une telle délégation de pouvoir est trop imprécise et n'est dès lors pas admissible¹¹. En outre, certaines des matières mentionnées à l'article 9, § 1^{er}, ne se prêtent pas à une délégation octroyée au président du service public fédéral précité, dès lors qu'elles ne peuvent aucunement être considérées comme accessoires. C'est assurément le cas des matières mentionnées à l'article 9, §

¹¹ Afin d'indiquer plus clairement qu'il s'agit d'une énumération limitative, la fin de la phrase introductive de l'article 9, § 1^{er}, du projet pourrait être rédigée comme suit : « qui portent sur » ou « qui ne peuvent porter que sur » au lieu de « qui peuvent porter sur ».

1^{er}, i), du projet (« les modalités d'accès au casier judiciaire »). Sur ce point également, le texte du projet ne peut être maintenu en l'état.

Article 13

14. Il ressort de l'article 13, § 2, du projet que certaines redevances ne sont pas dues pour l'année 2012. Il a été demandé au délégué de préciser cette dérogation. À cet égard, il a communiqué ce qui suit :

« Met de consolidatie van de Europese registers werden alle bestaande gebruikersrekeningen van de nationale registers ontdubbeld. Elke rekeninghouder behield zijn eigen originele Kyoto-gebruikersrekening, maar verkreeg daarenboven een nieuwe Europese gebruiksrekening die in de toekomst diende gebruikt te worden.

Deze oude Kyoto-gebruikersrekeningen werden na het ontdubbelen zo goed als allen gesloten, tenzij waar de rekeninghouder expliciet aangaf de oude gebruikersrekening eveneens te willen behouden (hetgeen in een heel beperkt aantal gevallen opportuun was). In dit laatste geval was vanaf het eerstvolgende jaar uiteraard wel een retributie voor beide gebruikersrekeningen verschuldigd.

Daar het hier een technische ingreep van de Europese Commissie betrof, en het ontdubbelen automatisch (zonder bijkomende kost van onzentwege) gebeurde, werd in 2012 geen dubbele retributie gevraagd.

Het gaat hier dan ook om een rechtzetting van een technische aanpassing uit het verleden ».

Cette précision semble indiquer que les redevances concernées n'ont pas été perçues par le passé. La question se pose dès lors de savoir si, sur ce point, il n'y a pas lieu de donner un effet rétroactif au dispositif en projet.

15. L'article 13, § 3, du projet s'énonce comme suit :

« Par dérogation au § 1^{er}, la redevance n'est pas due par les organes de l'autorité fédérale ».

On n'aperçoit pas pourquoi seuls les services concernés sont dispensés de la redevance¹² et comment cette dispense peut être justifiée. La question se pose également de savoir si les services concernés peuvent s'accorder avec la définition de la notion de « titulaire de compte », inscrite à l'article 1^{er}, 13°, du projet, qui considère qu'un titulaire de compte est une personne physique ou une personne morale.

Les questions précitées ont été soumises au délégué, qui a répondu ce qui suit :

« In concreto is er binnen de dienst klimaatverandering van de FOD VVVL tevens een cel die zich – voornamelijk in het verleden – bezig hield me de aankoop van kredieten teneinde aan de Belgische emissiereductieverplichtingen te voldoen.

¹² Les régions, qui sont en principe compétentes pour les matières environnementales, ne bénéficient par exemple pas de la dispense.

De rekeninghouder van deze rekening is de FOD VVVL, daar de cel JI/CDM inderdaad geen rechtspersoon op zich is, de tekst wordt dan ook dienaangaande aangepast ».

Il ne peut pas être déduit de la réponse du délégué que la distinction qui est opérée en matière de dispense de la redevance entre les services de l'autorité fédérale et d'autres services publics peut être raisonnablement justifiée. Cette justification est cependant requise pour que la distinction précitée puisse s'accorder avec le principe d'égalité garanti par la Constitution.

Article 16

16. Dans le texte néerlandais de l'intitulé de l'article 16 du projet, le mot « Intrekking » doit être remplacé par le terme juridiquement plus adéquat de « Opheffing ».

Article 17

17. À moins qu'un motif spécifique ne justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, mieux vaudrait omettre l'article 17 du projet ¹³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹³ Les arrêtés royaux sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai (article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires').