



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.809/1/V
van 30 juli 2018

over

een ontwerp van koninklijk besluit
‘betreffende de modaliteiten die
noodzakelijk zijn voor de
gegevensvergaring, de monitoring en de
evaluatie van de federale acties in het
kader van de verplichte rapportering
vereist krachtens Verordening (EU)
nr. 517/2014 van het Europees
Parlement en de Raad van 16 april 2014
betreffende gefluoreerde broeikasgassen
en tot intrekking van Verordening (EG)
nr. 842/2006 en Verordening (EU)
nr. 525/2013 van het Europees
Parlement en de Raad van 21 mei 2013
betreffende een bewakings- en
rapportagesysteem voor de uitstoot van
broeikasgassen en een
rapportagemechanisme voor overige
informatie op nationaal niveau en op het
niveau van de unie met betrekking tot
klimaatverandering, en tot intrekking
van Beschikking nr. 280/2004/EG’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 63.809/1/V
du 30 juillet 2018

sur

un projet d'arrêté royal ‘relatif aux
modalités nécessaires à la collecte de
données, au monitoring et à l'évaluation
des actions fédérales dans le cadre du
rapportage obligatoire requis par le
Règlement (UE) n° 517/2014 du
Parlement européen et du Conseil du
16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de
serre fluorés et abrogeant le règlement
(CE) n° 842/2006 et le règlement (UE)
n° 525/2013 du Parlement européen et
du Conseil du 21 mai 2013 relatif à un
mécanisme pour la surveillance et la
déclaration des émissions de gaz à effet
de serre et pour la déclaration, au niveau
national et au niveau de l'Union,
d'autres informations ayant trait au
changement climatique et abrogeant la
décision n° 280/2004/CE’

Op 27 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 13 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de modaliteiten die noodzakelijk zijn voor de gegevensvergaring, de monitoring en de evaluatie van de federale acties in het kader van de verplichte rapportering vereist krachtens Verordening (EU) nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende gefluoreerde broeikasgassen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 842/2006 en Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 17 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juli 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 27 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 13 août 2018^(**), sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux modalités nécessaires à la collecte de données, au monitoring et à l'évaluation des actions fédérales dans le cadre du rapportage obligatoire requis par le Règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006 et le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 17 juillet 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bert THYS, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juillet 2018.

*

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 tot het vaststellen van nadere regels voor het vervullen door de federale overheid van de verschillende monitorings- en rapporteringsverplichtingen die zijn opgelegd door verordening (EU) nr. 517/2014¹ en verordening (EU) nr. 523/2013².

3. Het ontworpen besluit vindt, zoals vermeld in zijn aanhef, rechtsgrond in artikel 2, § 2, van de wet van 28 oktober 2016 ‘tot inzake de wijze van toepassing van Verordening (EU) nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende gefluoreerde broeikasgassen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 842/2006 en Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG’.³

BEVOEGDHEID

4. Op verscheidene plaatsen in het ontwerp wordt gewag gemaakt van “[e]lke andere entiteit die in het bezit is van relevante gegevens [of informatie]”. Uit de definitie van ‘verantwoordelijke entiteit’ in artikel 1, 10°, van het ontwerp – dat weliswaar zoals hierna *sub* 7.3 zal blijken om andere redenen moet worden geschrapt – kan worden afgeleid dat enkel federale “organismen” worden beoogd. In die lezing doet het ontwerp geen bevoegdheidsprobleem rijzen. Dit wordt evenwel het best in het ontwerp bevestigd door telkens het woord “federale” in te voegen tussen de woorden “elke andere” en “entiteit”.

¹ Verordening (EU) nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 ‘betreffende gefluoreerde broeikasgassen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 842/2006’, in het bijzonder de artikelen 10 en 25.

² Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 ‘betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG’, in het bijzonder de artikelen 5, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 17 en 18.

³ Het gebruik van de woorden “tot inzake de wijze” in het Nederlandstalige opschrift van de voornoemde wet is een fout die bij gelegenheid het best wordt rechtgezet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Het verdient aanbeveling het opschrift te vereenvoudigen als volgt:

“Koninklijk besluit betreffende de nadere regels voor de gegevensvergaring, de monitoring en de evaluatie van de federale acties in het kader van de rapporteringsverplichtingen opgelegd door Verordening (EU) nr. 517/2014 en Verordening (EU) nr. 525/2013”.

Aanhef

6. Het koninklijk besluit van 22 december 2016 ‘tot uitvoering van artikel 2, § 1, van de wet van 28 oktober 2016 inzake de wijze van toepassing van Verordening (EU) nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende gefluoreerde broeikasgassen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 842/2006 en Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG’ vormt geen rechtsgrond voor het ontwerp.

De vermelding van dat koninklijk besluit kan eventueel een plaats krijgen na de vermelding van verordening (EU) nr. 525/2013, maar dan voorafgegaan door het woord “overwegende”.

Het zou enkel anders zijn indien gevolg wordt gegeven aan de hierna *sub* 8 geformuleerde aanbeveling om dat koninklijk besluit op te heffen. In dat geval dient de vermelding van het koninklijk besluit haar plaats in de aanhef te behouden.

Artikel 1

- 7.1. Sommige gedefinieerde termen en begrippen blijken verder in het ontwerp niet te zijn gebruikt. De definities ervan zijn dan ook overbodig. Dit is het geval voor de term ‘MRV-wet’ (artikel 1, 1°) en voor het begrip ‘evaluatie van de PAMs’ (artikel 1, 8°). Die definities moeten worden weggelaten.

- 7.2. In artikel 1, 5°, van het ontwerp wordt de term ‘rapportenonderzoek’ gebruikt voor wat in artikel 11 van het ontwerp dan weer het “onderzoek van de rapporten” wordt genoemd. Nog los van deze inconsistentie in de Nederlandse tekst, moet worden opgemerkt dat de opgenomen definitie een kringredenering inhoudt doordat ze de term die men ermee beoogt te definiëren, ook zelf bevat.

- 7.3. De definitie van ‘verantwoordelijke entiteit’ in artikel 1, 10°, van het ontwerp is overbodig en misleidend, nu verder in het ontwerp voor elk rapport afzonderlijk de verantwoordelijke entiteiten specifiek worden aangewezen, wat ook nodig is aangezien telkens

slechts sommige van de organen die in de definitie van artikel 1, 10°, van het ontwerp als ‘verantwoordelijke entiteit’ zijn aangewezen, effectief voor de rapportering verantwoordelijk zijn.

Die bepaling moet bijgevolg worden weggelaten.

Artikel 2

8. Luidens artikel 2 van het ontwerp zou de coördinatie moeten gebeuren door de dienst Klimaatverandering “overeenkomstig” het reeds eerder genoemde koninklijk besluit van 22 december 2016. De verwijzing naar dat koninklijk besluit brengt evenwel niets bij. Artikel 1 van dat koninklijk besluit bepaalt immers enkel dat de rapportage, monitoring en evaluatie van de federale acties worden uitgevoerd door de dienst Klimaatverandering en artikel 2 voegt eraan toe dat die dienst het koninklijk besluit moet voorbereiden waarvan het nu voorliggende ontwerp voor advies aan de afdeling Wetgeving is bezorgd.

Aangezien het koninklijk besluit van 22 december 2016 geen nut meer zal hebben zodra het ontworpen besluit tot stand is gekomen, kan het het best worden opgeheven. Daartoe dient een slotbepaling aan het ontworpen besluit te worden toegevoegd.

Artikel 10

9. In de bepaling van artikel 10, § 2, van het ontwerp ontbreken klaarblijkelijk enkele woorden.

Wellicht moet die bepaling aanvangen als volgt:

“De Dienst Klimaatverandering meldt aan de Europese Commissie elke bijkomende relevante informatie...”

In bevestigend geval moet de tekst aldus worden aangepast.

*

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 fixer les modalités d'accomplissement par l'autorité fédérale des différentes obligations de surveillance et de déclaration, imposées par le règlement (UE) n° 517/2014 ¹ et le règlement (UE) n° 525/2013 ².

3. Comme le mentionne son préambule, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, § 2, de la loi du 28 octobre 2016 'portant sur les modalités d'application du règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006 et du règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE' ³.

COMPÉTENCE

4. À plusieurs endroits du projet, il est fait état de « [t]oute autre entité en possession de données pertinentes ». Il peut se déduire de la définition d'« entité responsable » figurant à l'article 1^{er}, 10°, du projet – qui doit certes être supprimée pour d'autres raisons, ainsi qu'il ressortira du point 7.3 ci-après – que seuls des « organismes » fédéraux sont visés. Interprété de la sorte, le projet ne soulève pas de problème de compétence. Toutefois, il vaudrait mieux le confirmer dans le projet en insérant chaque fois le mot « fédérale » après les mots « toute autre entité ».

¹ Règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 'relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006', en particulier les articles 10 et 25.

² Règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 'relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE', en particulier les articles 5, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 17 et 18.

³ Dans l'intitulé néerlandais de la loi précitée, l'utilisation des mots « tot inzake de wijze » est une erreur qu'il est recommandé de corriger dans les meilleurs délais.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Il est recommandé de rédiger l'intitulé plus simplement comme suit :

« Arrêté royal relatif aux modalités de collecte de données, de surveillance et d'évaluation des actions fédérales dans le cadre des obligations de déclaration imposées par le règlement (UE) n° 517/2014 et le règlement (UE) n° 525/2013 ».

Préambule

6. L'arrêté royal du 22 décembre 2016 'portant exécution de l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 28 octobre 2016 portant sur les modalités d'application du règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006 et du règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE' ne procure pas de fondement juridique au projet.

La mention de cet arrêté royal peut éventuellement être insérée après celle du règlement (UE) n° 525/2013, mais alors précédée du mot « Considérant ».

Il n'en irait autrement que s'il est donné suite à la recommandation, formulée au point 8 ci-après, d'abroger cet arrêté royal. Dans ce cas, la mention de l'arrêté royal doit conserver sa place dans le préambule.

Article 1^{er}

7.1. Certains termes et notions définis ne s'avèrent plus être utilisés dans la suite du projet. Leurs définitions sont dès lors superflues. Tel est le cas des mots 'Loi MRV' (article 1^{er}, 1°) et de la notion 'Évaluation des PAMs' (article 1^{er}, 8°). On omettra ces définitions.

7.2. L'article 1^{er}, 5°, du projet utilise les mots 'Examen de rapports' (texte néerlandais : 'rapportenonderzoek') pour désigner ce que l'article 11 du projet appelle quant à lui les « examens des rapports » (texte néerlandais : 'onderzoek van de rapporten'). Indépendamment de cette incohérence dans le texte néerlandais, il importe de relever que la définition inscrite implique un raisonnement circulaire en ce qu'elle contient elle-même également les mots qu'elle entend définir.

7.3. À l'article 1^{er}, 10°, du projet, la définition d'« entité responsable » est superflue et ambiguë, dès lors que dans la suite du projet, les entités responsables sont spécifiquement désignées pour chaque rapport séparément, ce qui est également nécessaire étant donné que seulement quelques-uns des organismes désignés comme « entité responsable » dans la définition de l'article 1^{er}, 10°, du projet sont chaque fois effectivement responsables du rapportage.

Cette disposition doit dès lors être omise.

Article 2

8. Selon l'article 2 du projet, la coordination devrait être assurée par le service Changements climatiques « conformément » à l'arrêté royal du 22 décembre 2016 précité. Toutefois, la référence à cet arrêté royal n'apporte rien. En effet, l'article 1^{er} de cet arrêté royal prévoit uniquement que le rapportage, le monitoring et l'évaluation des actions fédérales sont effectués par le service Changements climatiques et l'article 2 ajoute que ce service doit élaborer l'arrêté royal dont le projet actuellement examiné a été transmis pour avis à la section de législation.

Dès lors que l'arrêté royal du 22 décembre 2016 n'aura plus d'utilité une fois que l'arrêté en projet aura été pris, il est préférable de l'abroger. Une disposition finale doit être ajoutée à cet effet dans l'arrêté en projet.

Article 10

9. Quelques mots font manifestement défaut dans la disposition de l'article 10, § 2, du projet.

Le début de cette disposition doit sans doute être rédigé comme suit :

« Le service Changements climatiques notifie à la Commission européenne toute information pertinente supplémentaire... ».

Dans l'affirmative, le texte doit être adapté en ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jo BAERT