



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.743/VR
du 2 février 2021

advies 68.743/VR
van 2 februari 2021

sur

over

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment à la Décision (UE,
Euratom) 2020/2053 du
Conseil du 14 décembre 2020
relative au système des
ressources propres de l’Union
européenne et abrogeant la
décision 2014/335/UE,
Euratom’

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met het
Besluit (EU,
Euratom) 2020/2053 van de
Raad van 14 december 2020
betreffende het stelsel van
eigen middelen van Europese
Unie en tot intrekking van
Besluit 2014/335/EU,
Euratom’

Le 25 janvier 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables *, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 2 février 2021. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Chantal BAMPES, Luc CAMBIER, Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Marianne DONY, assesseurs, Wim GEURTS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Benoît JADOT et Kristine BAMS, premiers auditeurs chefs de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 février 2021.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Op 25 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen verlengd tot acht werkdagen* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 2 februari 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Martine BAGUET, kamervoorzitter, Chantal BAMPES, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Marianne DONY, assessoren, Wim GEURTS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Benoît JADOT EN Kristine BAMS, eerste auditeurs-afdelingshoofden.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 februari 2021.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Het nieuwe stelsel van eigen middelen van de Europese Unie treedt in werking op de eerste dag van de eerste maand na de datum van ontvangst van de kennisgeving van de beëindiging van de procedures tot aanneming door de laatste lidstaat. Alle elementen ervan zijn met terugwerkende kracht van toepassing met ingang van 1 januari 2021. De lidstaten zullen het nieuwe eigenmiddelenbesluit zo snel mogelijk goedkeuren, overeenkomstig hun nationale grondwettelijke voorschriften ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à la décision (UE, EURATOM) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 'relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom'.

Cette décision établit les règles d'attribution des ressources propres à l'Union européenne en vue d'assurer le financement du budget annuel de l'Union (article 1^{er}).

Son article 2 est relatif aux catégories de ressources propres et aux méthodes spécifiques de leur calcul. Parmi les ressources propres de l'Union européenne énoncées au paragraphe 1 est prévue, sous le c), une nouvelle ressource propre dont les recettes proviennent « de l'application d'un taux d'appel uniforme aux poids de déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre ».

L'article 2, paragraphe 2, de la décision 2020/2053 apporte diverses précisions pour l'application de ce régime¹.

L'article 3 règle les plafonds de ressources propres.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Sur la mise à disposition de la Commission, par les États membres, des ressources propres visées à l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2020/2053, voir l'article 9, paragraphe 3, de celle-ci.

L'article 4, relatif à l'utilisation des fonds empruntés sur les marchés des capitaux, énonce que « [l']Union n'utilise pas les fonds empruntés sur les marchés des capitaux pour le financement des dépenses opérationnelles ».

L'article 5 est relatif aux « [m]oyens supplémentaires extraordinaires et temporaires pour faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19 ». Son paragraphe 1 habilite la Commission à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux au nom de l'Union européenne à hauteur d'un montant maximal de 750 milliards d'euros au prix de 2018,

« [à] la seule fin de faire face aux conséquences de la COVID-19 au moyen du règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance [à savoir le règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 'établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19'²] et de la législation sectorielle qui y est visée ».

L'article 6 prévoit un « [r]elèvement extraordinaire et temporaire des plafonds des ressources propres en vue de l'attribution des ressources nécessaires pour faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19 ».

La décision contient une disposition relative au principe d'universalité (article 7) et règle le report de l'excédent (article 8) ainsi que les modalités de perception des ressources propres et de mise à disposition de celles-ci à la Commission (article 9).

La décision traite enfin des mesures d'exécution à prendre par le Conseil (article 10), prévoit des dispositions abrogatoires et transitoires (article 11), détermine les modalités de son entrée en vigueur (article 12) et énonce que les États membres sont les destinataires de celle-ci (article 13).

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

1. L'autorité fédérale est incontestablement compétente pour porter assentiment à la décision 2020/2053.

Il apparaît toutefois que cette décision ne peut être considérée comme relevant pour ce qui concerne son assentiment de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

2. En effet, l'article 2, paragraphe 1, c), de la décision 2020/2053 identifie comme nouvelle catégorie de ressource propre de l'Union européenne les « recettes provenant [...] de l'application d'un taux d'appel uniforme au poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre », ce « taux d'appel uniforme » étant fixé à « 0,80 EUR par kilogramme ».

² Voir l'article 2, paragraphe 2, de ce règlement, qui détaille comment est alloué ce montant.

Le considérant n° 7 de la décision 2020/2053 présente et justifie comme suit l'introduction de cette nouvelle catégorie de ressources propres de l'Union :

« [...] Conformément à la stratégie européenne sur les matières plastiques, le budget de l'Union peut contribuer à réduire la pollution due aux déchets d'emballages en plastique. Une ressource propre fondée sur des contributions nationales proportionnelles à la quantité de déchets d'emballages en plastique non recyclés dans chaque État membre constituera une incitation à réduire la consommation de plastiques à usage unique, à favoriser le recyclage et à stimuler l'économie circulaire. Parallèlement, les États membres seront libres de prendre les mesures les mieux adaptées pour atteindre ces objectifs, conformément au principe de subsidiarité [...] ».

Le régime résultant de l'article 2, paragraphe 1, c), et paragraphe 2, de la décision 2020/2053 est ainsi conçu comme un élément d'une politique de gestion des déchets.

En droit interne, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la politique des déchets est une matière qui relève de la compétence des régions.

En outre, au titre de la compétence fiscale propre que leur reconnaît l'article 170, § 2, de la Constitution, les régions peuvent établir des impôts en matière de déchets. Et il convient à cet égard de rappeler qu'alors que la disposition constitutionnelle qui vient d'être citée lui permet de déterminer des exceptions à la compétence fiscale propre des régions, le législateur fédéral a adopté une disposition – figurant, en l'occurrence, à l'article 2 de la loi du 23 janvier 1989 'relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1^{er} et 2, de la Constitution' – par laquelle il a, en substance, renoncé à toute compétence fiscale en matière de déchets.

Aussi, en droit interne, ce sont les régions qui détiennent la compétence d'adopter les mesures requises pour l'organisation et l'application du régime des contributions nationales qu'a introduit la décision 2020/2053 en vue, comme l'indique son considérant n° 7, de réduire la pollution due aux déchets d'emballages en plastique ³.

En conséquence, il incombe aux régions de donner également leur assentiment à cette décision ⁴.

³ Voir sur ce point l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord de la Secrétaire d'État au Budget sur l'avant-projet de loi à l'examen.

⁴ Lors d'une réunion du groupe de travail traités mixtes du 8 septembre 2020, il a été considéré que la « décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne » portait sur une question « exclusivement fédérale ». Il importe toutefois de constater qu'au moment où cette réunion s'est tenue, la décision du Conseil, qui date du 14 décembre 2020, n'était pas encore adoptée. Au moment où il s'est réuni, le groupe de travail traités mixtes était seulement informé qu'il n'était plus question d'insérer dans la décision une disposition, envisagée « à un moment donné » et finalement non retenue, qui aurait eu un impact sur les régions, mais qu'«[i]l y aurait une nouvelle taxe sur le plastique », sans autre précision.

Cela fait, il leur appartiendra de s'accorder sur les mesures concrètes à mettre en place pour la bonne application, par la Belgique, du régime des contributions nationales qu'a introduit la décision 2020/2053 en vue de réduire la pollution due aux déchets d'emballages en plastique ⁵.

*

⁵ Dans son accord sur l'avant-projet de loi à l'examen, la Secrétaire d'État au Budget évoque l'idée d'un mécanisme de « préfinancement » par l'autorité fédérale et de « remboursement » par les régions. Comme l'avant-projet de loi soumis au Conseil d'État ne comporte pas de disposition ayant cet objet, il n'y a pas lieu pour la section de législation, dans le cadre de l'examen de cet avant-projet, de se prononcer sur le mécanisme évoqué par la Secrétaire d'État au Budget.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In casu luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Het nieuwe stelsel van eigen middelen van de Europese Unie treedt in werking op de eerste dag van de eerste maand na de datum van ontvangst van de kennisgeving van de beëindiging van de procedures tot aanneming door de laatste lidstaat. Alle elementen ervan zijn met terugwerkende kracht van toepassing met ingang van 1 januari 2021. De lidstaten zullen het nieuwe eigenmiddelenbesluit zo snel mogelijk goedkeuren, overeenkomstig hun nationale grondwettelijke voorschriften.”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het voorontwerp van wet dat om advies voorgelegd is, strekt ertoe instemming te verlenen met besluit (EU, EURATOM) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 ‘betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom’.

Bij dat besluit worden de voorschriften vastgesteld voor de toekenning van eigen middelen aan de Europese Unie om de financiering van de jaarlijkse begroting van de Unie te waarborgen (artikel 1).

Artikel 2 van het besluit heeft betrekking op de categorieën van eigen middelen en op de specifieke methoden voor de berekening daarvan. Bij de eigen middelen van de Europese Unie die in lid 1 vermeld worden, is in de bepaling onder c) sprake van nieuwe eigen middelen waarvan de ontvangsten voortvloeien uit “de toepassing van een uniform afdrachtpercentage op het gewicht van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval dat in elke lidstaat wordt gegenereerd”.

Artikel 2, lid 2, van besluit 2020/2053 bevat een aantal verduidelijkingen met het oog op de toepassing van die regeling.¹

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ In verband met de terbeschikkingstelling aan de Commissie door de lidstaten van de eigen middelen bedoeld in artikel 2, lid 1, van besluit 2020/2053, wordt verwezen naar artikel 9, lid 3, van dat besluit.

In artikel 3 worden de maxima van de eigen middelen bepaald.

Luidens artikel 4, dat betrekking heeft op het gebruik van op kapitaalmarkten geleende middelen, worden “op kapitaalmarkten geleende middelen [door de Unie] niet [gebruikt] voor de financiering van beleidsuitgaven”.

Artikel 5 heeft betrekking op de “[b]uitengewone en tijdelijke aanvullende middelen ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis”. Bij lid 1 van dat artikel wordt de Commissie gemachtigd om namens de Europese Unie op kapitaalmarkten tot maximaal 750 miljard EUR in prijzen van 2018 te lenen, doch

“[u]itsluitend met het oog op het aanpakken van de gevolgen van de COVID-19-crisis door middel van de verordening van de Raad tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie [namelijk verordening (EU) 2020/2094 van de Raad van 14 december 2020 ‘tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis’]² en de daarin genoemde sectorale wetgeving”.

Artikel 6 voorziet in een “[b]uitengewone en tijdelijke verhoging van de maxima van de eigen middelen ten behoeve van de toewijzing van de voor de bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis benodigde middelen”.

Het besluit bevat voorts een bepaling betreffende het universaliteitsbeginsel (artikel 7), het regelt de overdracht van het overschot (artikel 8) en voorziet in nadere regels voor de inning van de eigen middelen en de terbeschikkingstelling daarvan aan de Commissie (artikel 9).

Het besluit handelt tot slot over de door de Raad te treffen uitvoeringsmaatregelen (artikel 10), voorziet in intrekkings- en overgangsbepalingen (artikel 11), bepaalt de nadere regels voor zijn inwerkingtreding (artikel 12) en stelt dat het tot de lidstaten gericht is (artikel 13).

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET VOORONTWERP

1. De federale overheid is ontegensprekelijk bevoegd om instemming te verlenen met besluit 2020/2053.

Evenwel blijkt dat dit besluit niet geacht kan worden tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid te behoren wat de instemming ermee betreft.

2. In artikel 2, lid 1, c), van besluit 2020/2053 wordt immers als een nieuwe categorie van eigen middelen van de Europese Unie melding gemaakt van de “ontvangsten uit (...) de toepassing van een uniform afdrachtpercentage op het gewicht van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval dat in elke lidstaat wordt gegenereerd”, waarbij dat “uniform afdrachtpercentage” op “0,80 EUR per kilogram” vastgesteld wordt.

² Zie artikel 2, lid 2, van die verordening, waarin in detail aangegeven wordt hoe dat bedrag toegewezen wordt.

In overweging 7 van besluit 2020/2053 wordt de invoering van die nieuwe categorie van eigen middelen van de Unie als volgt voorgesteld en verantwoord:

“(…) Overeenkomstig de Europese strategie voor kunststoffen kan de Uniebegroting vervuiling door kunststof verpakkingsafval helpen terugdringen. Een categorie eigen middelen in de vorm van nationale bijdragen die evenredig zijn aan de hoeveelheid niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval in elke lidstaat, zal voor een prikkel zorgen om het verbruik van kunststoffen voor eenmalig gebruik terug te dringen, recycling stimuleren en de circulaire economie bevorderen. Tegelijkertijd zal het lidstaten vrij staan om, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, de meest geschikte maatregelen te nemen om die doelstellingen te behalen. (...)”

De regeling die voortvloeit uit artikel 2, lid 1, c), en lid 2, van besluit 2020/2053 is aldus opgevat als een onderdeel van een beleid inzake afvalstoffenbeheer.

Internrechtelijk is het afvalstoffenbeleid krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

De gewesten kunnen bovendien belastingen op afvalstoffen vestigen op grond van de eigen fiscale bevoegdheid waarover ze krachtens artikel 170, § 2, van de Grondwet beschikken. En in dat verband dient eraan herinnerd te worden dat de federale wetgever, die krachtens de zonet aangehaalde grondwetsbepaling nochtans over de mogelijkheid beschikt om uitzonderingen te bepalen op de eigen fiscale bevoegdheid van de gewesten, een bepaling aangenomen heeft - die *in casu* vervat is in artikel 2 van de wet van 23 januari 1989 ‘betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid’ - waarmee hij in wezen afstand gedaan heeft van elke fiscale bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen.

Internrechtelijk zijn het dan ook de gewesten die bevoegd zijn om de maatregelen te treffen die nodig zijn voor de organisatie en de toepassing van de regeling inzake de nationale bijdragen die bij besluit 2020/2053 ingevoerd zijn om, zoals in de zevende overweging ervan aangegeven wordt, de vervuiling door kunststof verpakkingsafval terug te dringen.³

Bijgevolg dienen ook de gewesten hun instemming te verlenen met dat besluit.⁴

³ Zie wat dat betreft het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting over voorliggend voorontwerp van wet.

⁴ Tijdens een vergadering van de werkgroep gemengde verdragen op 8 september 2020 is geoordeeld dat het “besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie” betrekking had op een “exclusief federale” materie. Evenwel dient opgemerkt te worden dat het besluit van de Raad, dat van 14 december 2020 dateert, op de dag van die vergadering nog niet vastgesteld was. De dag waarop de werkgroep gemengde verdragen samengekomen is, was die er alleen van op de hoogte dat het niet meer de bedoeling was om, zoals er “op een bepaald ogenblik” sprake van was, in het besluit een bepaling in te voegen die een impact op de gewesten gehad zou hebben, doch die uiteindelijk niet vastgesteld is, maar wel dat er, zonder nadere precisering, “een nieuwe heffing op plastic [zou] komen”.

Zodra dat gebeurd is, dienen de gewesten het onderling eens te worden over de concrete maatregelen die getroffen moeten worden met het oog op een goede toepassing door België van de regeling inzake de nationale bijdragen die bij besluit 2020/2053 ingevoerd is om de vervuiling door kunststof verpakkingsafval terug te dringen.⁵

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Marnix VAN DAMME

⁵ In haar akkoordbevinding betreffende voorliggend voorontwerp van wet oppert de staatssecretaris voor Begroting het idee van een systeem van “voorfinanciering” door de federale overheid en van “terugbetaling” door de gewesten. Aangezien het voorontwerp van wet dat aan de Raad van State voorgelegd is geen bepaling met die strekking bevat, is er voor de afdeling Wetgeving geen reden om zich in het kader van het onderzoek van dit voorontwerp uit te spreken over het systeem dat door de staatssecretaris van Begroting geopperd is.