RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.033/1
van 21 februari 2024

over

een voorontwerp van wet ‘betreffende de instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 75.033/1
du 21 février 2024

sur

un avant-projet de loi ‘relative à l’établissement d’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières’

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

Op 5 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Klimaat, Leefmilieu, Duurzame Ontwikkeling en Green Deal verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, 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 21 februari 2024.

*

Le 5 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'relative à l'établissement d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 15 février 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, 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 21 février 2024.

*

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

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,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het uitvoeren van verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 'tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie' (hierna "CBAM-verordening" genoemd) en van de bijbehorende uitvoeringsverordeningen en gedelegeerde handelingen "en legt de uitvoeringsmodaliteiten ervan vast" (artikel 2, § 1, van het voorontwerp).

In de voornoemde verordening wordt met ingang van 1 oktober 2023 een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie[2] ingesteld om broeikasgasemissies aan te pakken die in de in bijlage I van de verordening vermelde goederen zijn ingebed, bij de invoer van die goederen in het douanegebied van de Europese Unie. Hieraan ligt de bedoeling ten grondslag om het risico van koolstoflekkage te voorkomen, waarbij de mondiale koolstofemissies worden verminderd en de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs worden ondersteund, ook door stimulansen te scheppen voor de reductie van emissies door exploitanten in derde landen.[3]

BEVOEGDHEID

3.1. Aan de gemachtigde werd gevraagd met toepassing van welke federale bevoegdheid de ontworpen regeling wordt tot stand gebracht en of, voor het uitvoeren van de CBAM-verordening, niet ook nog het optreden van bijvoorbeeld de gewesten is vereist.

De gemachtigde verstrekte de volgende toelichting naar aanleiding van de voornoemde vragen:

> "Il y a eu une concertation avec les Régions pour désigner l'autorité compétente (conformément au règlement CBAM). La décision de désigner l'autorité fédérale comme autorité compétente a été entérinée par la Commission Nationale Climat et confirmée par le Comité Concertation. Cette décision mentionne également la nécessité de conclure un accord de coopération avec les régions (pour le transfert d'informations), qui a été approuvé par les groupes administratifs et qui doit encore être signé par les ministres compétents. Nous joignons le présent accord de coopération au stade de projet.
>
> Il n'est pas prévu que des décrets et ordonnances soient adoptés. Le seul présent projet de loi a pour objectif d'implémenter et de mettre en application le

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

[2] *Carbon border adjustment mechanism* (CBAM).

[3] Artikel 1, lid 1, van de CBAM-verordening.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

règlement 2023/956. En d'autres termes, cette loi est suffisante et fera éventuellement l'objet d'arrêtés d'exécution, en fonction des nécessités et notamment des règlements d'exécution qui seront éventuellement adoptés au niveau européen pour compléter le règlement 2023/956.

1) L'autorité fédérale est compétente sur pied l'article 6, II, alinéa 2, 1° de la loi spéciale du 7 août 1980 concernant « l'établissement des normes de produits » pour agir en tant que législateur fédéral.

Cet article de la loi spéciale prévoit :

'L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

1° L'établissement des normes de produits'

Le présent règlement 2023/956 vise les importations de : ciment, fer et acier, aluminium, engrais, électricité. Il s'agit de biens meubles corporels.

2) Par ailleurs, la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs, définit les produits, en son article 2, 1°, comme :

'les biens meubles corporels, y compris les substances, les mélanges tels que les biocides, les produits phytopharmaceutiques et les biocarburants, ainsi que les articles, mais à l'exclusion des déchets'.

Les biens visés par le règlement 2023/956 sont par conséquent des produits au sens de la loi du 21 décembre 1998.

Cette même loi du 21 décembre 1998 a pour objectif (article 3) de : « protéger l'environnement contre les effets ou risques d'effets nocifs de certains produits mis sur le marché ou exportés vers des pays, non membres de la Communauté européenne ».

Ainsi, l'Etat fédéral, sur pied de la loi spéciale du 7 août 1980 en son article 6, II, alinéa 2, 1° est compétent pour adopter le présent projet de loi et ainsi mettre en application le règlement 2023/956 puisque cette dernière traite de l'importation de biens corporels.

3) Pour la mise en œuvre du règlement 2023/956, il y a également le rôle confié aux douanes, dont la compétence est fédérale, qui doit reposer sur une coopération étroite entre l'Administration générale des Douanes et Accises (AGD&A), et l'autorité compétente. Cette coopération sera officialisée par un Protocole de coopération entre l'autorité compétente et l'AGD&A.

4) Le CBAM repose également sur des mécanismes pour corriger l'avantage compétitif en matière de tarification du carbone de certains produits importés dans l'Union par rapport à leurs équivalents produits par des installations soumises à l'EU ETS. Cet instrument peut donc être considéré comme une mesure fiscale, même si l'objectif final est bien de préserver l'environnement au niveau mondial.

À cet égard, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 aout 1980 indique 'L'(autorité fédérale) est, en outre, seule compétente pour : (L 1993-07-16/30, art. 127, ED : 1993-07-30) […] 3° [8 la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, §1er, VII, alinéa 2, d)]8.'

Dans le cadre européen, le dossier CBAM est également géré et suivi par DG Taxation et Union douanière (DG TaxUD), ce qui confirme que la fiscalité est un aspect intrinsèque du CBAM.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

La Cour constitutionnelle a confirmé la compétence de l'Etat fédéral sur la politique des prix et des revenus concernant les coûts des certificats verts flamands.

> 'B.6.3 […] En prévoyant un montant maximum des frais à répercuter, la mesure attaquée [en l'occurrence une disposition en matière de répercussion du coût des certificats verts flamands] influence le prix qui peut être facturé à l'utilisateur final et intervient dans la structure tarifaire. Sur la base de l'article 6, §1er, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980, les tarifs sont une compétence réservée à l'autorité fédérale'[4].

La Cour en conclut que la mesure attaquée règle une matière qui relève de la compétence du législateur fédéral. Etant donné que le CBAM peut avoir un impact sur les prix des produits concernés pour les utilisateurs finaux, le CBAM doit être considéré comme une mesure fiscale.

5) Dans un arrêt n° 184/2002 du 11 décembre 2002, la Cour Constitutionnelle précise en effet que 'la répartition des compétences entre l'État fédéral et les communautés repose sur un système de compétences exclusives qui implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul législateur. Lorsqu'une réglementation a, comme en l'espèce, des liens avec plusieurs compétences, la Cour doit rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée'. (Bernard, N.-B. et Van Drooghenbroeck, S., 'Chapitre 7 - L'exclusivité des compétences' in El Berhoumi, M. et Van Drooghenbroeck, S. (dir.), Principes de la répartition des compétences, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 193).

Le CBAM est une matière qui présente a priori des points de connexion avec des compétences régionales et fédérales, de sorte qu'il y a lieu d'examiner en l'espèce quelle est la compétence qui prédomine et où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée.

Contrairement à l'EU ETS installations fixes, l'objet du CBAM n'est pas de réduire les émissions de GES produites sur le territoire belge, mais d'éviter que la réglementation EU ETS n'ait pour effet d'augmenter les émissions de GES hors de l'UE par le phénomène de fuites de carbone. La situation réglée par le CBAM ne relève dès lors pas de la compétence territoriale des Régions en matière de réduction des émissions de GES. Pour que le CBAM relève des compétences régionales, il faudrait que ce critère de rattachement territorial corresponde à la situation réelle à réglementer, et que cette situation relève des compétences matérielles des Régions. Ici, il n'y a pas de critère de rattachement territorial qui répondrait à ces conditions. Le CBAM relève donc de la compétence matérielle exclusive du fédéral."

3.2.1. Refererend aan de door de gemachtigde verstrekte toelichting kan de ontworpen uitvoering van de CBAM-verordening worden beschouwd als een fiscale maatregel die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Het regelen van de wijze waarop CBAM-aangevers CBAM-certificaten moeten kopen en inleveren, kan immers bevoegdheidsrechtelijk worden beschouwd als een heffing op de invoer van goederen verschuldigd door CBAM-aangevers. Om deze heffing te kunnen innen, wordt een systeem van CBAM-certificaten voor emissies die hebben plaats gevonden buiten de Europese Unie in het leven geroepen die moeten worden ingeleverd door toegelaten importeurs. Deze worden ook onderworpen aan een aangifteplicht en het systeem kent tevens een regeling inzake controle en handhaving.

[4] *Voetnoot in het antwoord van de gemachtigde*: C.C., arrêt n° 154/2013 du 13 novembre 2013, B.6.3.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

Voor zover de CBAM-verordening de invoer van goederen betreft in het douanegebied van de Europese Unie en erin rechtstreeks taken worden opgelegd aan de douaneautoriteiten[5] is de uitvoering van de verordening meer in het bijzonder gesteund op de federale fiscale bevoegdheid inzake douane.

3.2.2. De CBAM-verordening legt veeleer regels op die gelden ten aanzien van de importeurs en niet ten aanzien van de betrokken goederen zelf en valt om die reden niet te beschouwen als een zaak van productnormering waarvoor de federale overheid op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' bevoegd is.

Alhoewel de ontworpen regeling mogelijk gevolgen zal hebben voor de prijs van de betrokken goederen, vormt het bepalen van de prijs van deze laatste evenwel niet het voorwerp van de ontworpen uitvoering van de CBAM-verordening en kan deze niet worden beschouwd als een aangelegenheid inzake prijs- en inkomensbeleid in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarvoor de federale overheid bevoegd is.

3.2.3. De eigen fiscale en douanebevoegdheden van de federale wetgever om uitvoering te geven aan de CBAM-verordening laat de bevoegdheid van de gewesten onverlet om, binnen de aan hen toegewezen materiële en territoriale bevoegdheden, de doelstellingen na te streven zoals die worden verwoord in artikel 1 van de betrokken verordening en om daartoe maatregelen te nemen die passen binnen het Europees Emissiehandelssysteem (ETS)[6].[7]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. In artikel 2, § 1, van het voorontwerp, wordt vermeld dat de ontworpen wet uitvoering beoogt te geven aan de CBAM-verordening. Daartoe wordt in het voorontwerp een groot aantal bepalingen van die verordening of van de betrokken uitvoeringsverordening[8] overgenomen of geparafraseerd.[9]

---

[5] Zie bijv. de artikelen 2, lid 2, tweede alinea, 19, en 25 van de CBAM-verordening.

[6] *Emissions Trading Scheme* (ETS).

[7] Europeesrechtelijk vindt de CBAM-verordening haar grondslag in artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van die bepaling kunnen activiteiten worden vastgesteld om de in artikel 191 van het VWEU vermelde doelstellingen te verwezenlijken, waaronder het "behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu", welke aangelegenheid valt in te passen in de gewestelijke bevoegdheid zoals omschreven in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[8] Uitvoeringsverordening (EU) 2023/1773 van de Commissie van 17 augustus 2023 'tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft rapportageverplichtingen voor de toepassing van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie tijdens de overgangsperiode'.

[9] Te vermelden vallen o.m. artikel 3 van het voorontwerp (artikel 2 van de CBAM-verordening), artikel 8 van het voorontwerp (artikel 4 van de CBAM-verordening), artikel 9, § 1, van het voorontwerp (artikelen 5, lid 1, en 36, lid 2, van de CBAM-verordening), artikel 13, § 1, van het voorontwerp (artikel 6, lid 1, van de CBAM-verordening), artikel 17 van het voorontwerp (artikelen 9, leden 1 tot 3, van de CBAM-verordening), en artikel 36 van het

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

Overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het VWEU is een verordening verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens wanneer bij een verordening bepaalde uitvoeringsmaatregelen aan de lidstaten worden opgedragen of de betrokken verordening enige ruimte laat voor het nemen van zulke uitvoeringsmaatregelen, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten, laat staan dat zij zouden moeten worden overgenomen of herhaald in internrechtelijke regelgeving om toepasselijk te kunnen zijn.[10] Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt deze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling opgenomen voorschrift en onder meer over de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om kennis te nemen van alle betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening. Ook kan deze werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van de betrokken normen.[11]

Het aantal verordeningsbepalingen dat in het om advies voorgelegde voorontwerp van wet wordt overgenomen of geparafraseerd, is substantieel. Aldus rijst de vraag of de duidelijkheid en de transparantie van de federale wetgeving er niet zouden bij winnen indien de tekst van het voorontwerp van wet beperkt zou blijven tot de bepalingen die effectief uitvoering geven aan de CBAM-verordening en die noodzakelijk zijn om de werkbaarheid van deze laatste in de interne rechtsorde te waarborgen.[12]

De gemachtigde verstrekte de volgende toelichting omtrent de werkwijze die de stellers van het voorontwerp menen te moeten volgen bij het uitvoeren van de CBAM-verordening:

> "- Bien qu'un règlement européen soit d'application directe, le règlement 2023/956 invite explicitement les Etats membres à mettre en place le nouveau système CBAM voulu par le législateur européen. À cet égard, le règlement nécessite un rôle proactif des Etats membres dont la Belgique pour s'assurer de la bonne application des dispositions du règlements.
>
> Il est par conséquent utile et nécessaire qu'une loi soit publiée en ce sens.
>
> - Ce présent projet de loi a tout d'abord vocation à confirmer l'autorité compétente pour mettre en place et suivre l'exécution de ce système CBAM. Ensuite, le projet de loi veut reprendre dans un souci de facilité pour les importateurs toutes les obligations pour ceux-ci.

---

voorontwerp (artikel 16 van de voornoemde Uitvoeringsverordening (EU) 2023/1773 van de Commissie van 17 augustus 2023).

[10] Er geldt m.a.w. principieel een soort "overschrijfverbod" van bepalingen van een EU-verordening in de internrechtelijke regelgeving.

[11] De formele omzetting van de voorschriften van een verordening in de interne rechtsorde is in beginsel ontoelaatbaar omdat daardoor een misverstand inzake het rechtskarakter van de toepasselijke voorschriften kan ontstaan (HvJ 7 februari 1973, *Commissie t. Italië*, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, punten 16-17; HvJ 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, C-50/76, ECLI:EU:C:1977:13, punten 4-7).

[12] Te denken valt dan vooral aan de bepalingen die betrekking hebben op de aanduiding van de bevoegde internrechtelijke autoriteit in de zin van de CBAM-verordening en de internrechtelijke vormgeving van een aantal rapportageverplichtingen.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

- À défaut, si le projet de loi se limitait à implémenter uniquement les obligations de l'Etat belge, il existerait un risque non négligeable que les assujettis n'aient pas une vision claire et cohérente des obligations qui leur sont applicables."

De door de gemachtigde verstrekte toelichting kan geen afbreuk doen aan de vaststelling dat op de lidstaten geenszins de verplichting rust om verordeningsbepalingen die hoe dan ook reeds verbindend zijn in de interne rechtsorde te hernemen in internrechtelijke normen en dat de lidstaten *in casu* enkel ertoe verplicht zijn om in hun interne rechtsorde de noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van de betrokken verordening vast te stellen. Daarenboven dient er, wat de door de gemachtigde bedoelde transparantie van de regelgeving betreft, op te worden gewezen dat de bestemmelingen van de betrokken normen niet uitsluitend zijn aangewezen op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, maar ook op de bekendmaking van normen in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Indien de stellers van het voorontwerp, ondanks de voornoemde bezwaren die het voornoemde "overschrijfverbod" beoogt te vermijden, toch wensen vast te houden aan de gevolgde werkwijze, zou er minstens moeten worden op toegezien dat er in de aldus overgenomen verordeningsbepalingen op een voldoende duidelijke wijze wordt weergegeven welke de verhouding is tussen de betrokken overgenomen verordeningsbepalingen en de artikelen van het voorontwerp. Dat kan door telkens te verwijzen naar de relevante verordeningsbepalingen met gebruikmaking van woorden zoals "overeenkomstig", "conform" of "vermeld in".[13]

De tekst van het voorontwerp wordt op dit punt nog best aan een bijkomend onderzoek onderworpen en, waar nodig, aangevuld met een verwijzing naar de desbetreffende verordeningsbepalingen.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 3

5. Wanneer voor het eerst in een normatieve tekst wordt verwezen naar een andere – *in casu* – Europeesrechtelijke norm en deze niet reeds in die tekst is omschreven, dient de betrokken norm te worden weergegeven met het volledige opschrift. Dit dient bijvoorbeeld te gebeuren aan

[13] Wat de verwijzing naar de CBAM-verordening betreft, dient die verordening telkens op identieke wijze doorheen de tekst van het voorontwerp te gebeuren. Rekening houdend met de omschrijving van het begrip "[v]erordening", in artikel 4, § 2, 3), van het voorontwerp, volstaat het om telkens melding te maken van het begrip "verordening" en om de afwijkende omschrijvingen in bijv. de artikelen 2, §§ 1 en 2, en 4, § 1, van het voorontwerp, in die zin aan te passen. Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt bij de begrippen "Register" (artikelen 9, §§ 3 en 7, en 19, §§ 1, eerste lid en 3, derde lid, van het voorontwerp) en "CBAM-register" (artikelen 9, § 6, en 19, § 1, tweede lid, van het voorontwerp) die evenzeer door elkaar gebruikt worden in de tekst van het voorontwerp alhoewel – zoals door de gemachtigde is bevestigd – telkens één en hetzelfde register wordt beoogd, namelijk het "[r]egister" zoals gedefinieerd in artikel 4, § 2, 7), van het voorontwerp. Het is derhalve deze laatste term die op een uniforme wijze doorheen de gehele tekst van het voorontwerp zal moeten worden gebruikt. Wel dienen in de Nederlandse tekst van artikel 4, § 2, 7), van het voorontwerp, de woorden "BCAM-register" te worden vervangen door de woorden "CBAM-register".

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

het einde van artikel 3, § 3, a), van het voorontwerp, waarin wordt verwezen naar "artikel 23 van Verordening (EG) 1186/2009 van de Raad voor goederen met een te verwaarlozen waarde".[14]

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij nog andere bepalingen van het voorontwerp, zoals bij artikel 3, § 3, c), waarin wordt verwezen naar de "Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie", en artikel 22, § 1, derde lid, waarin wordt gerefereerd aan "Richtlijn 2003/87/EG".

6. Artikel 3, § 4, van het voorontwerp, moet in de Nederlandse tekst aanvangen als volgt: "In afwijking van de paragrafen 1 en 2 ..." in plaats van met de woorden "In afwijking van de leden 1 en 2 ...".

Artikel 5

7. In artikel 5 van het voorontwerp wordt de FOD Volksgezondheid aangeduid als de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 11 van de CBAM-verordening. Aan de FOD Volksgezondheid worden een aantal taken opgedragen in de artikelen 9, §§ 4 en 7, 10, 11, 12, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 34, en 36 van het voorontwerp.

Luidens artikel 37 van de Grondwet berust de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning. Daaruit volgt dat de regeling van de organisatie en de werking van de bestuursdiensten zaak is van de Koning. Van dit beginsel kan de wetgever slechts afwijken wanneer daartoe een dwingende reden bestaat, wanneer een hogere rechtsnorm daartoe zou verplichten of wanneer dit ingrijpen zijn reden vindt in het vrijwaren van de rechten van de burger.

Indien de stellers van het voorontwerp van mening zijn dat één van deze afwijkingen kan worden ingeroepen, wordt daaromtrent het best enige verduidelijking opgenomen in de memorie van toelichting bij het voorontwerp.[15] Indien met betrekking tot de ontworpen regeling geen toepassing kan worden gemaakt van één van de voornoemde afwijkingsmogelijkheden, zal in de aan te nemen wet moeten worden verwezen naar "de door de Koning aan te wijzen dienst", waarna de concrete aanwijzing vervolgens kan gebeuren bij koninklijk besluit.

Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt bij het bepaalde in artikel 9, § 4, eerste lid, d) (aanwijzing FOD Financiën) en artikel 24 (aanwijzing van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen), van het voorontwerp.

[14] Het gaat om verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 'betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanevrijstellingen'.

[15] In dat geval moet wel in alle betrokken artikelen van het voorontwerp op een consequente wijze naar de aldus aangeduide instantie worden verwezen. Dit is nu niet steeds het geval. Zo wordt in de Nederlandse tekst van de artikelen 34, § 3, en 36, § 3, nog op een algemene wijze melding gemaakt van de "bevoegde autoriteit" of de "bevoegde autoriteiten", terwijl de Franse tekst het telkens heeft over "le SPF Santé".

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

Artikel 9

8. Het bepaalde in artikel 9, § 4, eerste lid, d), van het voorontwerp beoogt uitvoering te geven aan artikel 5, lid 5, d), van de CBAM-verordening. Op de vraag welke belastingschulden vallen onder het begrip "onbetaalde nationale belastingschulden" antwoordde de gemachtigde:

> "- Il s'agit des dettes que l'importateur a dans le pays dans lequel il est établi. Cela peut être la Belgique comme tout autre pays de l'Union européenne.
>
> - Le SPF Santé vérifiera en collaboration avec les administrations compétentes que le demandeur n'ait pas de dettes quelconques."

Om op een volledige en coherente wijze uitvoering te geven aan de voornoemde verordeningsbepaling, moeten ook de belastingen opgenomen in artikel 3 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989[16] mee worden betrokken bij de betrokken toelatingsaanvraag. De hiervoor mogelijks vereiste informatie-uitwisseling met gewestelijke diensten die instaan voor de dienst van deze belastingen, kan niet eenzijdig door de federale wetgever worden geregeld.[17] Dit kan wel middels een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten dat in voorkomend geval nog door de betrokken parlementen dient te worden bekrachtigd.[18]

Artikel 11

9. Aan het einde van artikel 11, § 4, van het voorontwerp, stemmen de woorden "overeenkomstig paragraaf 5", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden "conformément au paragraphe 1", in de Franse tekst. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 13

10. In de Nederlandse tekst van artikel 13, § 4, van het voorontwerp, moet de zinsnede "... artikel 259 van Verordening (EU) 259/2013" worden vervangen door de zinsnede "... artikel 259 van Verordening (EU) 952/2013" ("... visé à l'article 259 du règlement (UE) n° 952/2013,").

Artikel 18

11. Terwijl in de Franse tekst van artikel 18, § 1, van het voorontwerp, in algemene bewoordingen melding wordt gemaakt van "une plateforme", wordt in de overeenstemmende Nederlandse tekst gespecificeerd dat het om "een gemeenschappelijk centraal platform" dient te gaan. In overeenstemming met artikel 20, lid 1, van de CBAM-verordening, dient ook in de Franse

[16] Bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten'.

[17] Dezelfde conclusie zal in voorkomend geval gelden voor andere vormen van verplichte informatieverstrekking waartoe gewestelijke diensten ter uitvoering van de CBAM-verordening zouden zijn genoopt.

[18] Hetgeen alvast het geval zal zijn indien de uitwisseling van informatie ook op persoonsgegevens betrekking heeft.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

tekst van artikel 18, § 1, van het voorontwerp, te worden melding gemaakt van "une plateforme centrale commune".

In navolging van de voornoemde verordeningsbepaling zou in artikel 18, § 1, van het voorontwerp, bovendien het best tot uitdrukking worden gebracht dat het gaat om toegelaten CBAM-aangevers die in België zijn gevestigd.

Artikel 19

12. In de Nederlandse tekst van artikel 19, § 1, van het voorontwerp, wordt vermeld dat de betrokken levering van een aantal CBAM-certificaten "voor het eerst in 2027 voor het jaar 2026" moet gebeuren. Overeenkomstig de Franse tekst dient dergelijke levering te gebeuren "pour la première fois le 31 mai 2027 pour l'année 2026". Uiteraard zal ook deze discordantie tussen beide teksten moeten worden weggewerkt.

Artikel 22

13. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 22, § 3, van het voorontwerp, moet worden geschreven "..., legt de FOD Volksgezondheid de boete op grond van paragraaf 1 van dit artikel op al naargelang het geval" ("..., le SPF Santé inflige l'amende prévue au paragraphe 1 du présent article, selon le cas").

14. In artikel 22, § 4, eerste lid, van het voorontwerp, wordt onder meer bepaald dat de FOD Volksgezondheid "een proces-verbaal [opstelt], dat als authentiek wordt beschouwd tot het tegendeel is bewezen" (beter: "dat bewijswaarde heeft tot het tegendeel is bewezen").

In strafzaken heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat het verlenen van bewijswaarde tot het tegenbewijs, een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting, en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, op grond waarvan de rechter naar eigen overtuiging de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element. Het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit dient derhalve op een redelijke verantwoording te berusten, zoals het zeer technische karakter van de in het geding zijnde wetgeving en de daarmee samenhangende moeilijkheid om de inbreuken op die wetgeving vast te stellen, en bovendien mag de verschillende behandeling de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze beperken.[19]

Al heeft die rechtspraak betrekking op het bewijs in strafzaken, toch kan ze worden doorgetrokken naar andere domeinen, zoals die van de ontworpen regeling, nu ook daar op bewijsvlak een verschil in behandeling tussen categorieën van personen ontstaat naargelang aan de betrokken documenten al dan niet een bijzondere bewijswaarde wordt toegekend. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt daarom het best verduidelijkt op welke wijze het verschil

[19] Zie bijv. GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.14.1; GwH 14 februari 2001, nr. 16/2001, B.12.1. Zie ook GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, B.12.3; GwH 19 december 2013, nr. 178/2013, B.8.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

in behandeling dat voortvloeit uit artikel 22, § 4, eerste lid, valt te verantwoorden in het licht van de voornoemde voorwaarden.

Eenzelfde opmerking moet worden gemaakt bij het bepaalde in artikel 23, § 3, eerste lid, van het voorontwerp.

Artikel 23

15. De draagwijdte van de zin die aanvangt met de woorden "Une amende est infligée pour …", in de Franse tekst van artikel 23, § 1, derde lid, van het voorontwerp, wordt slechts op een zeer partiële wijze weergegeven in de Nederlandse tekst. De redactie van beide teksten zal op dit punt aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen.

Artikel 30

16. Naar analogie van de Franse tekst moet aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 30, § 3, d), van het voorontwerp, worden geschreven "... overeenkomstig de afdelingen F en G van bijlage III bij de Uitvoeringsverordening".

Artikel 31

17. In de inleidende zin van artikel 31, § 1, van het voorontwerp, stemmen de woorden "voor het kwartaal volgend op het kwartaal waarin de goederen ...", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden "pour le trimestre suivant l'apurement du régime douanier ...", in de Franse tekst. Beide teksten dienen redactioneel beter op elkaar te worden afgestemd.

18. In de Nederlandse tekst van artikel 31, § 3, eerste lid, van het voorontwerp, wordt de zinsnede "[p]ar dérogation au paragraphe 2", die in de Franse tekst voorkomt, niet weergegeven. Voorts stemt de zinsnede "in afwijking van paragraaf 1, punten b) en f), bedoelde ingebedde emissies", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de zinsnede "les émissions intrinsèques visées au paragraphe 1, points b) et f)", in de Franse tekst. De concordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 31, § 3, eerste lid, van het voorontwerp, zou in haar geheel moeten worden nagegaan.

19. In artikel 31, § 3, tweede lid, a) en b), van het voorontwerp, wordt verwezen naar respectievelijk "lid 2, punt b)," ("paragraphe 2, point b),") en "lid 2, punt f)," ("paragraphe 2, point f)". Afgezien van het feit dat ook op dit punt de Nederlandse en de Franse tekst beter op elkaar zullen moeten worden afgestemd, zijn de betrokken verwijzingen niet correct en lijkt veeleer te moeten worden gerefereerd aan "paragraaf 1, punt b)," respectievelijk "paragraaf 1, punt f),".

Tevens moet in de Nederlandse tekst van artikel 31, § 3, tweede lid, b), van het voorontwerp, het woord "veredeling" worden vervangen door het woord "veredelingen" of door de woorden "handelingen van veredeling" en dient de indeling van hetzelfde lid in a) en b) duidelijker tot uiting te worden gebracht in de Franse tekst.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

Artikel 33

20. In de Nederlandse tekst van artikel 33, § 3, van het voorontwerp, dienen de woorden "uit hoofde van de Verordening" te worden vervangen door de woorden "uit hoofde van deze wet" ("en vertu de la présente loi").

Artikel 35

21. De indeling van artikel 35, § 2, van het voorontwerp, in a), b) en c), dient te worden gecorrigeerd in de Nederlandse tekst.

Artikel 38

22. In artikel 38, § 1, van het voorontwerp, wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de omzetting van de dwingende bepalingen die voortvloeien uit Europese verordeningen en "ter uitvoering van de bepalingen van [de] wet". Binnen de grenzen van de voornoemde paragraaf "kunnen de krachtens dit artikel uitgevaardigde besluiten de geldende wettelijke bepalingen wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen" (artikel 38, § 2, van het voorontwerp).

In de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 38 van het voorontwerp wordt gegeven, wordt het volgende vermeld:

> "De Koning heeft de macht en de bevoegdheid om de uitvoeringsbesluiten aan te nemen die nodig zijn voor de toepassing van deze wet."

Afgezien van de vaststelling dat deze commentaar slechts betrekking heeft op een bepaald aspect van artikel 38 van het voorontwerp moet worden opgemerkt dat het overbodig is om in een voorontwerp van wet het beginsel in herinnering te brengen dat de Koning de tot stand te brengen wet kan uitvoeren aangezien dat beginsel al voortvloeit uit artikel 108 van de Grondwet.

Indien de stellers van het voorontwerp aan de Koning bovendien de bevoegdheid willen toekennen om, binnen de grenzen van artikel 38, § 1, wettelijke bepalingen te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen, wordt met betrekking tot dergelijke koninklijke besluiten het best bepaald dat deze, binnen een relatief korte termijn na hun bekendmaking, door de wetgever moeten worden bekrachtigd en dat, wanneer die koninklijke besluiten niet binnen de gestelde termijn door de wetgever worden bekrachtigd, deze geacht worden nooit uitwerking te hebben gehad. Er dient immers rekening mee te worden gehouden dat de ontworpen regeling fiscale aspecten in zich sluit en in een controle- en sanctiemechanisme voorziet en er niet valt uit te sluiten dat de betrokken koninklijke besluiten gevolgen hebben voor sommige van de aan de wetgever voorbehouden bevoegdheden.

*

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de mettre en œuvre le règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 'établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières' (dénommé ci-après le « règlement MACF ») ainsi que les règlements d'exécution et les actes délégués y afférents « et détermine les modalités d'exécution de ceux-ci » (article 2, § 1er, de l'avant-projet).

Le règlement précité établit, à partir du 1er octobre 2023, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières [2] pour lutter contre les émissions intrinsèques de gaz à effet de serre des marchandises énumérées à l'annexe I du règlement lors de leur importation sur le territoire douanier de l'Union européenne. L'intention qui préside à ce mécanisme est de prévenir le risque de fuite de carbone, permettant ainsi de réduire les émissions mondiales de carbone et de soutenir les objectifs de l'Accord de Paris, également en introduisant des mesures incitant les opérateurs de pays tiers à réduire leurs émissions [3].

COMPÉTENCE

3.1. Il a été demandé au délégué en application de quelle compétence fédérale la réglementation en projet est mise en place et si, pour la mise en œuvre du règlement MACF, l'intervention, par exemple, des régions n'est pas également requise.

Le délégué a fourni les explications suivantes en réponse aux questions précitées :

> « Il y a eu une concertation avec les Régions pour désigner l'autorité compétente (conformément au règlement CBAM). La décision de désigner l'autorité fédérale comme autorité compétente a été entérinée par la Commission Nationale Climat et confirmée par le Comité Concertation. Cette décision mentionne également la nécessité de conclure un accord de coopération avec les régions (pour le transfert d'informations), qui a été approuvé par les groupes administratifs et qui doit encore être signé par les ministres compétents. Nous joignons le présent accord de coopération au stade de projet.
>
> Il n'est pas prévu que des décrets et ordonnances soient adoptés. Le seul présent projet de loi a pour objectif d'implémenter et de mettre en application le règlement 2023/956. En d'autres termes, cette loi est suffisante et fera éventuellement l'objet d'arrêtés d'exécution, en fonction des nécessités et notamment des règlements

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

[2] Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF).

[3] Article 1er, paragraphe 1, du règlement MACF.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

d'exécution qui seront éventuellement adoptés au niveau européen pour compléter le règlement 2023/956.

1) L'autorité fédérale est compétente sur pied l'article 6, II, alinéa 2, 1° de la loi spéciale du 7 août 1980 concernant « l'établissement des normes de produits » pour agir en tant que législateur fédéral.

Cet article de la loi spéciale prévoit :

'L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

1° L'établissement des normes de produits'

Le présent règlement 2023/956 vise les importations de : ciment, fer et acier, aluminium, engrais, électricité. Il s'agit de biens meubles corporels.

2) Par ailleurs, la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs, définit les produits, en son article 2, 1°, comme :

'les biens meubles corporels, y compris les substances, les mélanges tels que les biocides, les produits phytopharmaceutiques et les biocarburants, ainsi que les articles, mais à l'exclusion des déchets'.

Les biens visés par le règlement 2023/956 sont par conséquent des produits au sens de la loi du 21 décembre 1998.

Cette même loi du 21 décembre 1998 a pour objectif (article 3) de : « protéger l'environnement contre les effets ou risques d'effets nocifs de certains produits mis sur le marché ou exportés vers des pays, non membres de la Communauté européenne ».

Ainsi, l'Etat fédéral, sur pied de la loi spéciale du 7 août 1980 en son article 6, II, alinéa 2, 1° est compétent pour adopter le présent projet de loi et ainsi mettre en application le règlement 2023/956 puisque cette dernière traite de l'importation de biens corporels.

3) Pour la mise en œuvre du règlement 2023/956, il y a également le rôle confié aux douanes, dont la compétence est fédérale, qui doit reposer sur une coopération étroite entre l'Administration générale des Douanes et Accises (AGD&A), et l'autorité compétente. Cette coopération sera officialisée par un Protocole de coopération entre l'autorité compétente et l'AGD&A.

4) Le CBAM repose également sur des mécanismes pour corriger l'avantage compétitif en matière de tarification du carbone de certains produits importés dans l'Union par rapport à leurs équivalents produits par des installations soumises à l'EU ETS. Cet instrument peut donc être considéré comme une mesure fiscale, même si l'objectif final est bien de préserver l'environnement au niveau mondial.

À cet égard, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 aout 1980 indique 'L'(autorité fédérale) est, en outre, seule compétente pour : (L 1993-07-16/30, art. 127, ED : 1993-07-30) […] 3° [8 la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, §1er, VII, alinéa 2, d)]8.'

Dans le cadre européen, le dossier CBAM est également géré et suivi par DG Taxation et Union douanière (DG TaxUD), ce qui confirme que la fiscalité est un aspect intrinsèque du CBAM.

La Cour constitutionnelle a confirmé la compétence de l'Etat fédéral sur la politique des prix et des revenus concernant les coûts des certificats verts flamands.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

> 'B.6.3 […] En prévoyant un montant maximum des frais à répercuter, la mesure attaquée [en l'occurrence une disposition en matière de répercussion du coût des certificats verts flamands] influence le prix qui peut être facturé à l'utilisateur final et intervient dans la structure tarifaire. Sur la base de l'article 6, §1er, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980, les tarifs sont une compétence réservée à l'autorité fédérale' [4].

La Cour en conclut que la mesure attaquée règle une matière qui relève de la compétence du législateur fédéral. Etant donné que le CBAM peut avoir un impact sur les prix des produits concernés pour les utilisateurs finaux, le CBAM doit être considéré comme une mesure fiscale.

5) Dans un arrêt n° 184/2002 du 11 décembre 2002, la Cour Constitutionnelle précise en effet que 'la répartition des compétences entre l'État fédéral et les communautés repose sur un système de compétences exclusives qui implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul législateur. Lorsqu'une réglementation a, comme en l'espèce, des liens avec plusieurs compétences, la Cour doit rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée'. (Bernard, N.-B. et Van Drooghenbroeck, S., 'Chapitre 7 - L'exclusivité des compétences' in El Berhoumi, M. et Van Drooghenbroeck, S. (dir.), Principes de la répartition des compétences, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 193).

Le CBAM est une matière qui présente a priori des points de connexion avec des compétences régionales et fédérales, de sorte qu'il y a lieu d'examiner en l'espèce quelle est la compétence qui prédomine et où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée.

Contrairement à l'EU ETS installations fixes, l'objet du CBAM n'est pas de réduire les émissions de GES produites sur le territoire belge, mais d'éviter que la réglementation EU ETS n'ait pour effet d'augmenter les émissions de GES hors de l'UE par le phénomène de fuites de carbone. La situation réglée par le CBAM ne relève dès lors pas de la compétence territoriale des Régions en matière de réduction des émissions de GES. Pour que le CBAM relève des compétences régionales, il faudrait que ce critère de rattachement territorial corresponde à la situation réelle à réglementer, et que cette situation relève des compétences matérielles des Régions. Ici, il n'y a pas de critère de rattachement territorial qui répondrait à ces conditions. Le CBAM relève donc de la compétence matérielle exclusive du fédéral ».

3.2.1. Si l'on se réfère aux explications fournies par le délégué, la mise en œuvre en projet du règlement MACF peut être considérée comme une mesure fiscale relevant de la compétence de l'autorité fédérale. En effet, le règlement des modalités d'achat et de restitution des certificats MACF par les déclarants MACF peut être considéré, sur le plan de la répartition des compétences, comme une taxe sur l'importation de marchandises due par les déclarants MACF. Pour percevoir cette taxe, un système de certificats MACF, qui doivent être restitués par les importateurs autorisés, est créé pour les émissions qui ont eu lieu en dehors de l'Union européenne. Ces importateurs sont également soumis à une obligation de déclaration et le système contient en outre des règles en matière de de contrôle et d'application de la législation.

Dans la mesure où le règlement MACF concerne l'importation de marchandises sur le territoire douanier de l'Union européenne et impose directement des tâches aux autorités

[4] *Note de bas de page dans la réponse du délégué* : C.C., arrêt n° 154/2013 du 13 novembre 2013, B.6.3.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

douanières [5], sa mise en œuvre se fonde plus particulièrement sur la compétence fiscale fédérale en matière de douane.

3.2.2. Le règlement MACF impose plutôt des règles qui s'appliquent aux importateurs et non aux marchandises concernées elles-mêmes et ne peut, et pour cette raison, être réputé concerner des normes de produits pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente en vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Bien que la réglementation en projet puisse avoir des conséquences sur le prix des marchandises concernées, la fixation du prix de ces dernières ne fait toutefois pas l'objet de la mise en œuvre en projet du règlement MACF et elle ne peut être considérée comme une matière de politique des prix et des revenus au sens de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour laquelle l'autorité fédérale est compétente.

3.2.3. Les compétences propres du législateur fédéral en matière de fiscalité et de douane pour la mise en œuvre du règlement MACF ne portent pas atteinte à la compétence des régions, dans le cadre des compétences territoriales et matérielles qui leur ont été attribuées, de poursuivre les objectifs tels qu'ils sont énoncés à l'article 1er du règlement concerné et de prendre à cet effet des mesures qui s'inscrivent dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE) [6-7].

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. L'article 2, § 1er, de l'avant-projet mentionne que la loi en projet vise à mettre en œuvre le règlement MACF. À cet effet, un grand nombre de dispositions de ce règlement ou du règlement d'exécution concerné [8] sont reproduites ou paraphrasées dans l'avant-projet [9].

Conformément à l'article 288, deuxième alinéa, du TFUE, un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Sauf lorsqu'un règlement confie certaines mesures d'exécution aux États membres ou si le règlement

[5] Voir par exemple les articles 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, 19 et 25 du règlement MACF.

[6] Système d'échange de quotas d'émission (SEQE).

[7] Sur le plan du droit européen, le règlement MACF trouve son fondement dans l'article 192, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En vertu de cette disposition, des actions peuvent être décidées en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 191 du TFUE, dont « la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement », une matière qui s'inscrit dans le cadre de la compétence régionale telle qu'elle est définie à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[8] Règlement d'exécution (UE) 2023/1773 de la Commission du 17 août 2023 'portant modalités d'application du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les obligations de déclaration aux fins du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pendant la période transitoire'.

[9] On mentionnera notamment l'article 3 de l'avant-projet (article 2 du règlement MACF), l'article 8 de l'avant-projet (article 4 du règlement MACF), l'article 9, § 1er, de l'avant-projet (articles 5, paragraphe 1, et 36, paragraphe 2, du règlement MACF), l'article 13, § 1er, de l'avant-projet (article 6, paragraphe 1, du règlement MACF), l'article 17 de l'avant-projet (article 9, paragraphes 1 à 3, du règlement MACF), et l'article 36 de l'avant-projet (article 16 du règlement d'exécution (UE) 2023/1773 de la Commission du 17 août 2023 précité).

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

concerné laisse une certaine marge pour prendre pareilles mesures, une telle applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent en vue d'intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne. Les dispositions d'un règlement ne doivent notamment pas être transposées dans le droit interne des États membres ni *a fortiori* être reproduites ou répétées dans un acte de droit interne pour pouvoir être applicables [10]. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il risque également de semer la confusion quant à la nature juridique de la règle incorporée dans le régime de droit interne et, notamment, en ce qui concerne la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne à connaître de tout litige relatif aux règles définies par le règlement. Ce procédé risque aussi de créer une équivoque en ce qui concerne le moment de l'entrée en vigueur des normes concernées [11].

Le nombre de dispositions réglementaires qui sont reproduites ou paraphrasées dans l'avant-projet de loi soumis pour avis est substantiel. La question se pose ainsi de savoir si la législation fédérale ne gagnerait pas en clarté et en transparence si le texte de l'avant-projet de loi se limitait aux dispositions qui mettent effectivement en œuvre le règlement MACF et qui sont nécessaires pour garantir l'applicabilité de ce dernier dans l'ordre juridique interne [12].

Le délégué a fourni les précisions suivantes concernant le procédé que les auteurs de l'avant-projet estiment devoir appliquer lors de la mise en œuvre du règlement MACF :

> « - Bien qu'un règlement européen soit d'application directe, le règlement 2023/956 invite explicitement les Etats membres à mettre en place le nouveau système CBAM voulu par le législateur européen. À cet égard, le règlement nécessite un rôle proactif des Etats membres dont la Belgique pour s'assurer de la bonne application des dispositions du règlements.
>
> Il est par conséquent utile et nécessaire qu'une loi soit publiée en ce sens.
>
> - Ce présent projet de loi a tout d'abord vocation à confirmer l'autorité compétente pour mettre en place et suivre l'exécution de ce système CBAM. Ensuite, le projet de loi veut reprendre dans un souci de facilité pour les importateurs toutes les obligations pour ceux-ci.
>
> - À défaut, si le projet de loi se limitait à implémenter uniquement les obligations de l'Etat belge, il existerait un risque non négligeable que les assujettis n'aient pas une vision claire et cohérente des obligations qui leur sont applicables ».

Les précisions apportées par le délégué ne changent en rien la constatation qu'il n'incombe nullement aux États membres de reproduire dans des normes de droit interne des dispositions réglementaires qui sont en tout état de cause déjà obligatoires dans l'ordre juridique interne et qu'en l'occurrence les États membres sont uniquement tenus d'arrêter dans leur ordre

[10] En d'autres termes, une sorte d' « interdiction de reproduction » de dispositions d'un règlement de l'Union européenne dans des normes de droit interne s'applique en principe.

[11] La transposition formelle des prescriptions d'un règlement dans l'ordre juridique interne est en principe inadmissible parce qu'elle pourrait créer, de ce fait, une équivoque en ce qui concerne la nature juridique des dispositions applicables (CJUE, 7 février 1973, *Commission c. Italie*, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, points 16-17 ; CJUE, 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, C-50/76, ECLI:EU:C:1977:13, points 4-7).

[12] On songe alors principalement aux dispositions relatives à la désignation de l'autorité nationale compétente au sens du règlement MACF et à la concrétisation en droit interne d'un certain nombre d'obligations de déclaration.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

juridique interne les mesures nécessaires à la mise en œuvre du règlement concerné. En outre, en ce qui concerne la transparence de la réglementation visée par le délégué, on notera que les destinataires des normes concernées ne sont pas uniquement tributaires de la publication de celles-ci au *Moniteur belge,* mais également de la publication de normes au *Journal officiel de l'Union européenne.*

Si les auteurs de l'avant-projet, malgré les objections précitées que l' « interdiction de reproduction » précitée vise à éviter, souhaitent malgré tout s'en tenir au procédé suivi, il faudrait à tout le moins veiller à ce que les dispositions réglementaires ainsi reproduites reflètent d'une manière suffisamment claire l'articulation entre les dispositions réglementaires reproduites concernées et les articles de l'avant-projet. Cela peut se concevoir en faisant chaque fois référence aux dispositions réglementaires pertinentes en utilisant des termes comme « conformément à », « en conformité avec » ou « mentionné à » [13].

Il serait préférable de soumettre encore le texte de l'avant-projet à un examen complémentaire sur ce point et, s'il y échet, de le compléter par une référence aux dispositions réglementaires concernées.

Observations par article

Article 3

5. Lorsqu'un texte normatif fait pour la première fois référence à une autre norme – en l'occurrence une norme de droit européen – et qu'il ne l'a pas encore définie, il doit reproduire la norme concernée avec son intitulé complet. C'est ce qu'il faut par exemple faire à la fin de l'article 3, § 3, a), de l'avant-projet qui fait référence aux « marchandises d'une valeur négligeable telles qu'elles sont visées à l'article 23 du règlement (CE) n° 1186/2009 du Conseil » [14].

La même observation peut être formulée à l'égard d'autres dispositions encore de l'avant-projet, telles que l'article 3, § 3, c) qui vise le « règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission » et l'article 22, § 1er, alinéa 3, qui se réfère à la « directive 2003/87/CE ».

[13] En ce qui concerne la référence au règlement MACF, ce règlement doit être reproduit chaque fois d'une manière identique dans l'ensemble du texte de l'avant-projet. Eu égard à la définition de la notion de « [r]èglement » à l'article 4, § 2, 3), de l'avant-projet, il suffit de faire chaque fois mention de la notion de « règlement » et d'adapter en ce sens les définitions dérogatoires prévues, par exemple, aux articles 2, §§ 1er et 2, et 4, § 1er, de l'avant-projet. Une observation similaire peut être formulée à l'égard des notions de « Registre » (articles 9, §§ 3 et 7, et 19, §§ 1er, alinéa 1er, et 3, alinéa 3, de l'avant-projet) et de « registre CBAM » (articles 9, § 6, et 19, § 1er, alinéa 2, de l'avant-projet) qui sont tout autant utilisées indistinctement dans le texte de l'avant-projet, bien que – comme l'a confirmé le délégué – un seul et même registre est chaque fois visé, à savoir le « [r]egistre » défini à l'article 4, § 2, 7), de l'avant-projet. Dès lors, c'est ce dernier terme qui devra être utilisé d'une manière uniforme dans l'ensemble du texte de l'avant-projet. Toutefois, dans le texte néerlandais de l'article 4, § 2, 7), de l'avant-projet, il convient de remplacer les mots « BCAM-register » par les mots « CBAM-register ».

[14] Il s'agit du règlement (CE) n° 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 'relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières'.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

6. Le début du texte néerlandais de l'article 3, § 4, de l'avant-projet doit s'énoncer comme suit : « In afwijking van de paragrafen 1 en 2 ... » au lieu de « In afwijking van de leden 1 en 2 ... ».

Article 5

7. À l'article 5 de l'avant-projet, le SPF Santé publique est désigné comme l'autorité compétente au sens de l'article 11 du règlement MACF. Les articles 9, §§ 4 et 7, 10, 11, 12, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 34 et 36 de l'avant-projet chargent le SPF Santé publique d'un certain nombre de tâches.

Selon l'article 37 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi. Il en découle qu'il revient au Roi de régler l'organisation et le fonctionnement des services administratifs. Le législateur ne peut déroger à ce principe que pour une raison impérieuse, lorsqu'une norme supérieure l'y oblige ou lorsque cette intervention est motivée par la préservation des droits du citoyen.

Si les auteurs de l'avant-projet estiment que l'une de ces dérogations peut être invoquée, mieux vaudrait apporter quelques précisions à ce sujet dans l'exposé des motifs de l'avant-projet [15]. Si aucune des possibilités de dérogation précitées ne peut être appliquée au régime en projet, la loi à adopter devra faire référence au « service à désigner par le Roi », après quoi la désignation concrète pourra intervenir par arrêté royal.

Une observation similaire peut être formulée à l'égard de l'article 9, § 4, alinéa 1er, d) (désignation du SPF Finances) et de l'article 24 (désignation de l'Administration générale des Douanes et Accises) de l'avant-projet.

Article 9

8. L'article 9, § 4, alinéa 1er, d), de l'avant-projet vise à mettre en œuvre l'article 5, paragraphe 5, d), du règlement MACF. À la question de savoir quelles sont les dettes fiscales relevant de la notion de « recouvrement non exécuté pour des dettes fiscales nationales », le délégué a répondu :

> « - Il s'agit des dettes que l'importateur a dans le pays dans lequel il est établi. Cela peut être la Belgique comme tout autre pays de l'Union européenne.
>
> - Le SPF Santé vérifiera en collaboration avec les administrations compétentes que le demandeur n'ait pas de dettes quelconques ».

Afin de mettre en œuvre de manière complète et cohérente la disposition réglementaire précitée, il est nécessaire d'inclure dans la demande d'autorisation concernée les

[15] Dans ce cas, cependant, tous les articles concernés de l'avant-projet devront faire référence à l'instance ainsi désignée d'une manière cohérente. Tel n'est pas toujours le cas actuellement. Ainsi le texte néerlandais des articles 34, § 3, et 36, § 3, fait-il encore mention, en termes généraux, de « bevoegde autoriteit » ou « bevoegde autoriteiten », tandis que le texte français emploie chaque fois « le SPF Santé ».

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

impôts dont il est fait mention à l'article 3 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 [16]. L'échange d'informations éventuellement requis à cet effet avec les services régionaux qui assurent le service de ces impôts, ne peut pas être réglé unilatéralement par le législateur fédéral [17]. En revanche, cet échange peut être réglé par la voie d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions qui devra encore, le cas échéant, être ratifié par les parlements concernés [18].

Article 11

9. À la fin de l'article 11, § 4, de l'avant-projet, les mots « conformément au paragraphe 1 », dans le texte français, ne correspondent pas aux mots « overeenkomstig paragraaf 5 », dans le texte néerlandais. Il y a lieu d'éliminer cette discordance.

Article 13

10. Dans le texte néerlandais de l'article 13, § 4, de l'avant-projet, on remplacera le segment de phrase « ... artikel 259 van Verordening (EU) 259/2013 » par le segment de phrase « ... artikel 259 van Verordening (EU) 952/2013 » (« ... visé à l'article 259 du règlement (UE) n° 952/2013, »).

Article 18

11. Tandis que le texte français de l'article 18, § 1er, de l'avant-projet mentionne en termes généraux « une plateforme », le texte néerlandais correspondant précise qu'il doit s'agir d'« een gemeenschappelijk centraal platform ». Conformément à l'article 20, paragraphe 1, du règlement MACF, le texte français de l'article 18, § 1er, de l'avant-projet devra lui aussi faire mention d' « une plateforme centrale commune ».

En outre, dans le prolongement de la disposition réglementaire précitée, mieux vaudrait que l'article 18, § 1er, de l'avant-projet indique qu'il s'agit des déclarants MACF autorisés, établis en Belgique.

Article 19

12. Le texte néerlandais de l'article 19, § 1er, de l'avant-projet mentionne que la restitution concernée d'un certain nombre de certificats MACF doit intervenir « voor het eerst in 2027 voor het jaar 2026 ». Conformément au texte français, une telle restitution doit être réalisée

[16] Loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions'.

[17] La même conclusion s'appliquera, le cas échéant, à d'autres formes d'obligation d'information auxquelles les services régionaux seraient tenus en application du règlement MACF.

[18] Ce qui sera assurément le cas si l'échange d'informations concerne également des données à caractère personnel.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

« pour la première fois le 31 mai 2027 pour l'année 2026 ». Bien entendu, il y a également lieu d'éliminer cette discordance entre les deux textes.

Article 22

13. À la fin du texte néerlandais de l'article 22, § 3, de l'avant-projet, on écrira « ..., legt de FOD Volksgezondheid de boete op grond van paragraaf 1 van dit artikel op al naargelang het geval » (« ..., le SPF Santé inflige l'amende prévue au paragraphe 1 du présent article, selon le cas »).

14. L'article 22, § 4, alinéa 1er, de l'avant-projet énonce notamment que le SPF Santé publique « constate par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire [...] ».

En matière répressive, la Cour constitutionnelle a souligné que l'attribution d'une force probante jusqu'à preuve du contraire fait exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut comme simple renseignement et constitue dès lors également une exception au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé. La différence de traitement qui en résulte doit donc être raisonnablement justifiée, en invoquant notamment le caractère très technique de la législation en cause et la difficulté corrélative de constater les infractions à celle-ci, et elle ne peut en outre restreindre les droits du prévenu de manière disproportionnée [19].

Si elle concerne la preuve en matière répressive, cette jurisprudence peut néanmoins aussi être transposée à d'autres domaines comme celui du régime en projet, dès lors qu'en ce qui concerne la preuve, une différence de traitement entre des catégories de personnes y est également établie selon qu'il est conféré ou non une force probante particulière aux documents concernés. Mieux vaudrait dès lors que l'exposé des motifs de l'avant-projet précise comment la différence de traitement résultant de l'article 22, § 4, alinéa 1er, pourrait se justifier au regard des conditions précitées.

La même observation peut être formulée à l'égard de l'article 23, § 3, alinéa 1er, de l'avant-projet.

Article 23

15. La portée de la phrase qui débute par les mots « Une amende est infligée pour … », dans le texte français de l'article 23, § 1er, alinéa 3, de l'avant-projet, n'a qu'un équivalent très partiel dans le texte néerlandais. Il conviendra de réexaminer la rédaction des deux textes sur ce point.

[19] Voir par exemple : C.C., 6 avril 2000, n° 40/2000, B.14.1; C.C., 14 février 2001, n° 16/2001, B.12.1. Voir également : C.C., 14 octobre 2010, n° 111/2010, B.12.3; C.C., 19 décembre 2013, n° 178/2013, B.8.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

Article 30

16. Par analogie avec le texte français, on écrira à la fin du texte néerlandais de l'article 30, § 3, d), de l'avant-projet, « ... overeenkomstig de afdelingen F en G van bijlage III bij de Uitvoeringsverordening ».

Article 31

17. Dans la phrase introductive de l'article 31, § 1er, de l'avant-projet, les mots « voor het kwartaal volgend op het kwartaal waarin de goederen ... » du texte néerlandais ne correspondent pas aux mots « pour le trimestre suivant l'apurement du régime douanier ... » du texte français. Il s'impose de mieux harmoniser la rédaction des deux textes.

18. Dans le texte néerlandais de l'article 31, § 3, alinéa 1er, de l'avant-projet, le segment de phrase « [p]ar dérogation au paragraphe 2 », qui figure dans le texte français, est sans équivalent. En outre, le segment de phrase « in afwijking van paragraaf 1, punten b) en f), bedoelde ingebedde emissies », dans le texte néerlandais, ne correspond pas au segment de phrase « les émissions intrinsèques visées au paragraphe 1, points b) et f) » dans le texte français. Il conviendrait de vérifier intégralement la concordance entre les textes français et néerlandais de l'article 31, § 3, alinéa 1er, de l'avant-projet.

19. L'article 31, § 3, alinéa 2, a) et b), de l'avant-projet vise respectivement le « paragraphe 2, point b), » (« lid 2, punt b), ») et le « paragraphe 2, point f) » (« lid 2, punt f) »). Indépendamment du fait que les textes français et néerlandais devront être mieux harmonisés sur ce point également, les références concernées ne sont pas correctes et il semble plutôt qu'il faille viser le « paragraphe 1, point b), » respectivement le « paragraphe 1, point f), ».

En outre, on remplacera dans le texte néerlandais de l'article 31, § 3, alinéa 2, b), de l'avant-projet, le mot « veredeling » par le mot « veredelingen » ou par les mots « handelingen van veredeling » et il conviendrait d'exprimer plus clairement la division de ce même alinéa en a) et b) dans le texte français.

Article 33

20. Dans le texte néerlandais de l'article 33, § 3, de l'avant-projet, on remplacera les mots « uit hoofde van de Verordening » par les mots « uit hoofde van deze wet » (« en vertu de la présente loi »).

Article 35

21. La division de l'article 35, § 2, de l'avant-projet en a), b) et c), doit être corrigée dans le texte néerlandais.

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡

Article 38

22. L'article 38, § 1er, de l'avant-projet confère au Roi le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la transposition des dispositions obligatoires résultant de règlements européens ainsi que les mesures « d'exécution des dispositions de la [...] loi ». Dans les limites du paragraphe précité, « les arrêtés pris en vertu du présent article peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions légales en vigueur » (article 38, § 2, de l'avant-projet).

Le commentaire que l'exposé des motifs consacre à l'article 38 de l'avant-projet mentionne ce qui suit :

> « Le roi a le pouvoir et la compétence d'adopter les actes d'exécution nécessaire[s] pour mettre en application la présente loi ».

Outre la constatation que ce commentaire ne concerne qu'un aspect particulier de l'article 38 de l'avant-projet, il convient de noter qu'il est superflu de rappeler dans un avant-projet de loi le principe selon lequel le Roi peut mettre en œuvre la loi dont l'adoption est envisagée, ce principe découlant déjà de l'article 108 de la Constitution.

Si les auteurs de l'avant-projet entendent en outre conférer au Roi le pouvoir de modifier, compléter, remplacer ou abroger des dispositions législatives dans les limites de l'article 38, § 1er, mieux vaudrait préciser que de tels arrêtés royaux doivent être confirmés par le législateur dans un délai relativement bref après leur publication et que, s'ils ne sont pas confirmés par le législateur dans le délai prévu, ils sont réputés ne jamais avoir produit d'effets. Il faut effectivement tenir compte du fait que le régime en projet comporte des aspects fiscaux et instaure un mécanisme de contrôle et de sanction et il n'est pas exclu que les arrêtés royaux concernés aient une incidence sur certaines compétences réservées au législateur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES — Marnix VAN DAMME

‡LW-ABDYJCBBI-HFADDVT‡