RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.011/1/V
van 7 september 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 april 2010 betreffende het accijnsstelsel van alcoholvrije dranken en koffie’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.011/1/V
du 7 septembre 2016

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 18 avril 2010 relatif au régime d’accise des boissons non alcoolisées et du café’

‡LW-BCJQLAGEG-GAABBVT‡

Op 8 augustus 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 april 2010 betreffende het accijnsstelsel van alcoholvrije dranken en koffie'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 1 september 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, 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 7 september 2016.

*

Le 8 août 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 18 avril 2010 relatif au régime d'accise des boissons non alcoolisées et du café'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 1er septembre 2016. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, 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 7 septembre 2016.

*

‡LW-BCJQLAGEG-GAABBVT‡

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 voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 18 april 2010 'betreffende het accijnsstelsel van alcoholvrije dranken en koffie' te wijzigen, teneinde de voorwaarden te regelen waaronder de rechtstreekse aflevering mogelijk wordt van de betrokken accijnsproducten die in België worden binnengebracht.

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 25, § 2, van de wet van 21 december 2009 'betreffende het accijnsstelsel van alcoholvrije dranken en koffie'. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om de voorwaarden vast te stellen waaronder de betrokken accijnsproducten bij het binnenbrengen onder de schorsingsregeling kunnen worden overgebracht naar een plaats van rechtstreekse aflevering in België, wanneer die plaats is aangewezen door de houder van de accijnsinrichting.

Het ontworpen artikel 18/1, eerste lid, 2°, a), tweede lid, tweede zin (artikel 1 van het ontwerp) vindt specifiek rechtsgrond in artikel 27, § 2, van de wet van 21 december 2009. Aan die wetsbepaling ontleent de Koning de bevoegdheid om aan te duiden welke vermeldingen moeten voorkomen op het handelsdocument waarmee de accijnsproducten kunnen worden geïdentificeerd.

Wat betreft de rechtsgrond voor het ontworpen artikel 18/1, eerste lid, 2°, a), derde lid, eerste zin (artikel 1 van het ontwerp) wordt verwezen naar opmerking 8.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. De voornaamste functie van een opschrift is het herkenbaar maken van het onderwerp van de regeling op een duidelijke, nauwkeurige, volledige en beknopte wijze. Veeleer dan enkel melding te maken van het gegeven dat het koninklijk besluit van 18 april 2010 wordt gewijzigd, kan het specifieke onderwerp van die wijziging dan ook beter worden toegevoegd aan het opschrift, bijvoorbeeld met de woorden ", wat betreft de voorwaarden voor de rechtstreekse aflevering".

‡LW-BCJQLAGEG-GAABBVT‡

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met wat in opmerking 3 is uiteengezet aangaande de rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Bovendien moeten ook de vermeldingen "(1)" en "(2)" worden weggelaten.

6. In het tweede lid van de aanhef schrappe men de zinsnede "laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 7 februari 2014". Bovendien moeten ook de vermeldingen "(3)" en "(4)" worden weggelaten.

Artikel 1

7. Het ontworpen artikel 18/1 is vrij lang en heeft een complexe indeling in leden, gecombineerd met een lange opsomming. Dit bemoeilijkt het overzicht en kan problematisch worden bij toekomstige wijzigingen, bijvoorbeeld bij het invoegen van bijkomende leden. Het artikel wordt daarom het best ingedeeld in paragrafen[1] of, beter nog, gesplitst in verscheidene artikelen.

In elk geval moeten de twee bijkomende leden (die beginnen met "De houder (...)" en "Alle gegevens (...)") die zijn opgenomen in het eerste lid, 2°, a), worden verplaatst na de opsomming in dat eerste lid, om te vermijden dat moet worden verwezen naar leden die zich bevinden in een lid.[2]

8. In het thans ontworpen artikel 18/1, eerste lid, 2°, a), derde lid, eerste zin wordt bepaald dat alle gegevens op het document (lees: handelsdocument) als onweerlegbaar worden beschouwd. De gemachtigde antwoordde het volgende op de vraag naar de strekking van deze ontworpen bepaling:

> "Bedoeling is dat de gegevens van het handelsdocument dat effectief werd gebruikt voor het vervoer zouden dienen voor de betaling van de accijnzen en dit ongeacht of er minder goederen zouden ontvangen worden. Indien er minder goederen zijn, zal een tweede zending moeten plaatsvinden onder dekking van een nieuw handelsdocument.
>
> Gelet op de beperkte mogelijkheid van controles en het feit dat de procedure van rechtstreekse aflevering een vereenvoudiging betreft, moeten voor de administratie tijdrovende dossiers van terugbetaling vermeden worden."

De ontworpen bepaling strookt niet met deze bedoeling. Het komt de Raad van State overigens voor dat elders in de ontworpen bepaling, waar wordt voorgeschreven dat de houder van de vergunning "accijnsinrichting" de accijnzen betaalt op het totaal van de in het handelsdocument vermelde producten, reeds afdoende wordt geregeld wat de stellers van het ontwerp beogen. Overigens is er geen rechtsgrond voorhanden voor een regeling van de

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 57.3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

[2] *Ibid.*, aanbeveling 60.

‡LW-BCJQLAGEG-GAABBVT‡

bewijslast met betrekking tot de handelsdocumenten. De zin die voorschrijft dat alle gegevens op het document (lees: handelsdocument) als onweerlegbaar worden beschouwd, moet bijgevolg worden weggelaten uit het ontworpen artikel 18/1, eerste lid, 2°, a). Desgewenst kan de zo-even weergegeven toelichting van de gemachtigde worden opgenomen in het verslag aan de Koning.

9. In het ontworpen artikel 18/1 moet het woord "document" telkens worden vervangen door het woord "handelsdocument", gelet op de in de wet van 21 december 2009 gehanteerde terminologie. Ook het gebruik van de woorden "aankomst" of "ontvangst" op verscheidene plaatsen in de ontworpen bepaling moet worden gecontroleerd op de overeenstemming met de wettelijke terminologie.

10. In de Nederlandse tekst van het ontworpen eerste lid, 5°, schrijve men "in- en afschrijving" in plaats van "aan- en afschrijving".

11. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 18/1, vierde lid, moet het woord "deze" worden vervangen door de woorden "deze vergunning".

12. De vraag rijst of, gelet op de verplichtingen die bij de ontworpen regeling worden opgelegd aan de door de vergunninghouder aangeduide persoon op de plaats van rechtstreekse aflevering,[3] niet beter zou worden bepaald dat het bestuur op de hoogte moet worden gebracht van zijn naam. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

> "De naam van de persoon die werd aangeduid door de uitbater van de plaats van rechtstreekse aflevering om de formaliteiten te vervullen op deze plaats moet wel degelijk worden meegedeeld. Dit is voorzien in het aanvraagformulier voor de vergunning betreffende de rechtstreekse aflevering, gevoegd in [de ontworpen] bijlage 1 bij het ministerieel besluit [van 19 april 2010 'betreffende het accijnsstelsel van alcoholvrije dranken en koffie'] (derde pagina van aanvraagformulier, laatste kolom, cijfer 12)."

Dat neemt niet weg dat het raadzaam is om de verplichting om die naam mee te delen, het best wordt opgenomen in de ontworpen regeling. Dat kan bijvoorbeeld door de tweede zin van het ontworpen artikel 18/1, vierde lid, aan te vullen met de woorden "en van de naam van door hem aangeduide persoon op de plaats van rechtstreekse aflevering".

13. In het ontworpen artikel 18/1, vijfde lid, wordt de tekst tussen de gedachtestreepjes ("voor wat betreft de titularissen van de vergunning") beter weggelaten. Het spreekt immers vanzelf dat de door de titularis aangewezen persoon de accijnzen niet is verschuldigd.

14. De gemachtigde bevestigde dat in het ontworpen artikel 18/1, zesde lid, moet worden geschreven "kan de vergunning betreffende de rechtstreekse aflevering worden ingetrokken" in plaats van "wordt de vergunning betreffende de rechtstreekse aflevering ingetrokken".

[3] Zie het ontworpen artikel 18/1, eerste lid, 3° en 4°, en vijfde lid.

‡LW-BCJQLAGEG-GAABBVT‡

Artikel 2

15. De gemachtigde liet weten dat het niet de bedoeling is om aan het te nemen besluit terugwerkende kracht te verlenen tot 1 juli 2016 en dat de datum van inwerkingtreding kan worden bepaald op 1 januari 2017.

*

‡LW-BCJQLAGEG-GAABBVT‡

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 18 avril 2010 'relatif au régime d'accise des boissons non alcoolisées et du café', afin de régler les conditions permettant la livraison directe des produits d'accise concernés qui sont introduits en Belgique.

3. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 25, § 2, de la loi du 21 décembre 2009 'relative au régime d'accise des boissons non alcoolisées et du café'. Cette disposition habilite le Roi à fixer les conditions dans lesquelles la livraison des produits d'accise concernés introduits sous un régime suspensif à destination d'un lieu de livraison directe situé en Belgique peut avoir lieu, lorsque ce lieu a été désigné par le titulaire de l'établissement d'accise.

L'article 18/1, alinéa 1er, 2°, a), alinéa 2, deuxième phrase, en projet (article 1er du projet) puise spécifiquement son fondement juridique dans l'article 27, § 2, de la loi du 21 décembre 2009. Cette disposition légale confère au Roi le pouvoir de déterminer les mentions qui doivent figurer sur le document commercial permettant d'identifier les produits d'accise.

En ce qui concerne le fondement juridique de l'article 18/1, alinéa 1er, 2°, a), alinéa 3, première phrase, en projet (article 1er du projet), il est fait référence à l'observation 8.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Un intitulé ayant pour principale fonction de permettre l'identification d'une réglementation, il doit reproduire le contenu de manière claire, précise, complète et concise. Plutôt que de se borner à indiquer que l'arrêté royal du 18 avril 2010 est modifié, il serait dès lors préférable d'intégrer l'objet spécifique de cette modification dans l'intitulé, par exemple en ajoutant les mots « , en ce qui concerne les conditions de livraison directe ».

‡LW-BCJQLAGEG-GAABBVT‡

Préambule

5. Le premier alinéa du préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées au point 3 concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet. En outre, on omettra également les mentions « (1) » et « (2) ».

6. Au deuxième alinéa du préambule, on supprimera le membre de phrase « modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 7 février 2014 ». En outre, on omettra également les mentions « (3) » et « (4) ».

Article 1er

7. L'article 18/1 en projet est plutôt long et sa division en alinéas, combinée avec une longue énumération, est complexe. Cela complique la vue d'ensemble et peut poser problème lors de modifications futures, par exemple en cas d'insertion d'alinéas supplémentaires. C'est pourquoi il est préférable de diviser l'article en paragraphes [1] ou, mieux encore, de le scinder en plusieurs articles.

En tout état de cause, les deux alinéas supplémentaires (commençant par les mots « Le titulaire (...) » et « Toutes les données (…) ») qui figurent à l'alinéa 1er, 2°, a), doivent être déplacés après l'énumération contenue dans cet alinéa 1er, afin d'éviter de devoir faire référence à des alinéas se trouvant dans un alinéa[2].

8. L'article 18/1, alinéa 1er, 2°, a), alinéa 3, première phrase, actuellement en projet, dispose que toutes les donnés sur le document (lire : document commercial) sont considérées comme irréfutables. Interrogé sur la portée de cette disposition en projet, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Bedoeling is dat de gegevens van het handelsdocument dat effectief werd gebruikt voor het vervoer zouden dienen voor de betaling van de accijnzen en dit ongeacht of er minder goederen zouden ontvangen worden. Indien er minder goederen zijn, zal een tweede zending moeten plaatsvinden onder dekking van een nieuw handelsdocument.
>
> Gelet op de beperkte mogelijkheid van controles en het feit dat de procedure van rechtstreekse aflevering een vereenvoudiging betreft, moeten voor de administratie tijdrovende dossiers van terugbetaling vermeden worden ».

La disposition en projet n'est pas conforme à cette intention. Il apparaît d'ailleurs au Conseil d'État qu'un autre alinéa de la disposition en projet, qui prescrit que le titulaire de l'autorisation « établissement d'accise » paie les accises sur le total des produits mentionnés dans le document commercial, règle déjà de manière suffisante l'objectif poursuivi par les auteurs du projet. Par ailleurs, un règlement de la charge de la preuve en ce qui concerne les documents commerciaux est dépourvu de fondement juridique. Par conséquent, la phrase prescrivant que

[1] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 57.3, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[2] *Ibid.*, recommandation 60.

‡LW-BCJQLAGEG-GAABBVT‡

toutes les données sur le document (lire : document commercial) sont considérées comme irréfutables doit être omise de l'article 18/1, alinéa 1er, 2°, a), en projet. Au besoin, les précisions précitées du délégué peuvent être reproduites dans le rapport au Roi.

9. À l'article 18/1 en projet, on remplacera chaque fois le mot « document » par les mots « document commercial », compte tenu de la terminologie utilisée dans la loi du 21 décembre 2009. Il faudra également contrôler la conformité de l'emploi des mots « arrivée » ou « réception » figurant à différents endroits de la disposition en projet au regard de la terminologie légale.

10. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er, 5°, en projet, on écrira « in- en afschrijving » au lieu de « aan- en afschrijving ».

11. Dans le texte néerlandais de l'article 18/1, alinéa 4, en projet, on remplacera le mot « deze » par les mots « deze vergunning ».

12. La question se pose de savoir si, compte tenu des obligations que le régime en projet impose à la personne que le titulaire de l'autorisation [3] a désignée au lieu de livraison directe, il ne vaudrait pas mieux prévoir que l'administration doit être informée de son nom. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « De naam van de persoon die werd aangeduid door de uitbater van de plaats van rechtstreekse aflevering om de formaliteiten te vervullen op deze plaats moet wel degelijk worden meegedeeld. Dit is voorzien in het aanvraagformulier voor de vergunning betreffende de rechtstreekse aflevering, gevoegd in [de ontworpen] bijlage 1 bij het ministerieel besluit [van 19 april 2010 'betreffende het accijnsstelsel van alcoholvrije dranken en koffie'] (derde pagina van aanvraagformulier, laatste kolom, cijfer 12) ».

Il n'en demeure pas moins qu'il est préférable que le régime en projet fasse mention de l'obligation de communiquer ce nom. À cette fin, on pourrait par exemple compléter la deuxième phrase de l'article 18/1, alinéa 4, en projet, par les mots « et du nom de la personne qu'il a désignée au lieu de livraison directe ».

13. À l'article 18/1, alinéa 5, en projet, mieux vaudrait omettre le texte entre les tirets (« en ce qui concerne le titulaire de l'autorisation »). En effet, il est évident que la personne désignée par le titulaire n'est pas redevable des accises.

14. Le délégué a confirmé qu'il y convient d'écrire à l'article 18/1, alinéa 6, en projet, « l'autorisation relative à la livraison directe peut être révoquée » plutôt que « l'autorisation relative à la livraison directe est révoquée ».

[3] Voir l'article 18/1, alinéas 1er, 3° et 4°, et 5, en projet.

‡LW-BCJQLAGEG-GAABBVT‡

Article 2

15. Le délégué a fait savoir que l'intention n'est pas de faire rétroagir l'arrêté envisagé au 1er juillet 2016 et que la date d'entrée en vigueur peut être fixée au 1er janvier 2017.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-BCJQLAGEG-GAABBVT‡