



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.255/3
van 14 mei 2018

avis 63.255/3
du 14 mai 2018

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van artikelen 422,
en 429, § 5 van de
programmawet van
27 december 2004'

un avant-projet de loi
'modifiant les articles 422,
et 429, § 5 de la loi-programme
du 27 décembre 2004'

Op 3 april 2018 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 voorontwerp van wet ‘tot wijziging van artikelen 422, en 429, § 5 van de programmawet van 27 december 2004’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 april 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 mei 2018.

*

Le 3 avril 2018, 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 avant-projet de loi ‘modifiant les articles 422, et 429, § 5 de la loi-programme du 27 décembre 2004’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 24 avril 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, 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 Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 mai 2018.

*

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 rechtsgrond¹, 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 ertoe om de artikelen 422 en 429, § 5, van de programmawet van 27 december 2004 te vervangen, teneinde te voorzien in een bijkomende wijze om de terugbetaling aan te vragen van een deel van de accijns op professionele diesel. Naast de bestaande wijzen van aangifte op papier of via een door de administratie ter beschikking gestelde webapplicatie, wordt de mogelijkheid geboden om te werken met een tankkaartsysteem waarbij de aangifte gebeurt door een elektronische uitwisseling van gegevens tussen de leverancier van de gasolie en de administratie.

VORMVEREISTEN

3. Bepaalde van de ontworpen bepalingen hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. Het voorontwerp blijkt niet om advies te zijn voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Vanaf 25 mei 2018, datum waarop de algemene verordening gegevensbescherming² van toepassing wordt, zal op de adviesaanvrager de verplichting rusten om over de bepalingen van het voorontwerp die betrekking hebben op de verwerking van de persoonsgegevens, mocht het voorontwerp dan nog geen doorgang hebben gevonden, advies in te winnen van de toezichthoudende autoriteit ‘verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming’.³⁻⁴

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

³ Zie artikel 36, lid 4, artikel 57, lid 1, punt c), en considerans 96 van de algemene verordening gegevensbescherming.

⁴ De Commissie voor de persoonlijke levenssfeer wordt vanaf 25 mei 2018 opgevolgd door de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, inzonderheid de artikelen 3 en 110 ervan).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. De gemachtigde is het ermee eens om in het ontworpen artikel 422, tweede lid, van de programmawet van 27 december 2004 het zinsdeel “, onverminderd de strafbepalingen van Afdeling V. – Algemene strafbepalingen,” weg te laten. Dat zinsdeel is immers overbodig.

5. Aan de gemachtigde is de vraag voorgelegd of de hoofdelijke gehoudenheid waarin is voorzien in het ontworpen artikel 422, derde lid, van de programmawet van 27 december 2004, niet eveneens zou moeten gelden voor de tankkaartuitgever.⁵ Vermits daarop bevestigend werd geantwoord, zal de ontworpen bepaling in die zin dienen te worden aangevuld.

Artikel 3

6. De gemachtigde verduidelijkte dat het tarief van de vrijstelling in het ontworpen artikel 429, § 5, punt 1), inleidende zin, van de programmawet van 27 december 2004 geen aanpassing inhoudt ten opzichte van het thans geldende tarief:

“Gelet op de onvoorspelbare factor van het cliquetsysteem die een invloed heeft op de hoogte van het bedrag van de gedeeltelijke vrijstelling wordt er voor geopteerd om het bedrag van de gedeeltelijke vrijstelling, bij wijzigingen aan de programmawet, te fixeren op een bepaalde datum.

Het vermelde tarief van de gedeeltelijke vrijstelling is vastgesteld rond de periode van de opmaak van het voorontwerp van wet, zijnde 31/12/2017. Op dat moment bedroeg het terugbetalingsbedrag 177,4298 euro per 1.000 liter.

Sedertdien is het bedrag van de gedeeltelijke vrijstelling gestegen aangezien het accijnstarief van het betrokken product (laagzwavelige gasolie) reeds enkele malen verhoogd werd door zowel een indexatie alsook verschillende ‘cliquets’.

Het terugbetalingsbedrag werd dus niet aangepast, enkel gefixeerd op een bepaalde datum.”

Op de vraag of niet moet worden bepaald hoe het bedrag van de vrijstelling zal evolueren en of niet beter het begrip “wijziging” in plaats van “verhoging” wordt gebruikt, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het bedrag van de terugbetaling wordt in de eerste zin vastgelegd (fixatie van het op 31 december 2017 van toepassing zijnde terugbetalingsbedrag).

De tweede zin vermeldt dat er een verhoging kan gebeuren van het bedrag van terugbetaling, bij elke verhoging van de bijzonder accijns. Dit is algemeen opgesteld aangezien er op allerlei manieren een verhoging van de bijzondere accijns zich kan voordoen (cliquetsysteem voorzien in artikel 420, § 3 van de programmawet, indexering (voor 01.01.2018 was dit voorzien in artikel 119 van de programmawet van 1 juli 2016) of een wetswijziging).

⁵ Indien het de bedoeling is dat de Koning de nadere rechten en verplichtingen van de tankkaartuitgever bepaalt, zal in het voorontwerp daartoe ook een delegatiebepaling moeten worden opgenomen.

Momenteel wordt er enkel van verhoging gesproken omdat enkel het ‘positieve cliquetsysteem’ van toepassing is (in het verleden was er inderdaad sprake van zowel positieve als negatieve cliquets, met respectievelijk een verhoging en daling van de bijzondere accijns op gasolie gebruik als motorbrandstof). De vervanging van verhoging door wijziging kan inderdaad beoogd worden om reeds voorbereid te zijn op eventuele dalingen van de bijzondere accijns.”

7. In de samenvatting in de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld:

“Wanneer een rechthebbende gebruik maakt van deze nieuwe procedure kan deze, voor al zijn tankbeurten bij tankstations, geen terugbetaling aanvragen via de andere reeds bestaande aangifteprocedures (aangifte op papier of via elektronische weg).”

In het ontworpen artikel 429, § 5, 2), van de programmawet van 27 december 2004 wordt evenwel bepaald dat de terugbetaling wordt verkregen, “*ofwel* op schriftelijke aanvraag (...), *ofwel* op aanvraag (...) aan de hand van de (...) webapplicatie, *ofwel* aan de hand van een (...) goedgekeurd tankkaartensysteem”. Daaruit blijkt dat de keuze aan de vervoerder wordt gelaten.

Een beperking van die keuzevrijheid zal derhalve in de wet zelf opgenomen moeten worden.

8. Gewezen op de problemen die kunnen voortvloeien uit een verwijzing in de tekst van een wet naar een bepaling in een koninklijk besluit, stelde de gemachtigde voor om:

- in het ontworpen artikel 429, § 5, punt 3), de eerste zin te vervangen door: “De persoon die terugbetaling wenst te bekomen is gehouden zich te laten registreren overeenkomstig de voorwaarden vastgesteld door de Koning.”;
- in het ontworpen artikel 429, § 5, punten 5) en 7a), telkens de woorden “zoals bedoeld in artikel 49 van het koninklijk besluit van 28 juni 2015 betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit” achterwege te laten.

Met die voorstellen kan worden ingestemd.

9. De gemachtigde verduidelijkte dat met de “gegevens noodzakelijk voor de verwerking” in het ontworpen artikel 429, § 5, punt 7a), derde lid, van de programmawet van 27 december 2004 onder andere worden bedoeld “de bestandsnaam, [het] identificatienummer van het ingediende bestand, [de] verwijzing naar de operator die het bestand indient”. Dat is te verduidelijken.

10. De punten “7a)” en “7b)” in het ontworpen artikel 429, § 5, van de programmawet van 27 december 2004 moeten worden vernummerd tot respectievelijk “7)” en “8)”. De verwijzing in punt 5), eerste lid, van dezelfde paragraaf moet dienovereenkomstig worden aangepast.

11. Luidens het ontworpen artikel 429, § 5, 7a) (lees: 7), vierde lid, van de programmawet van 27 december 2004 stelt de Koning de uitvoeringsbepalingen vast met betrekking tot het tankkaartensysteem.

De draagwijdte van deze bepaling is niet duidelijk. Ofwel wordt ermee louter herinnerd aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, maar in dat geval is de bepaling overbodig en dient ze te worden weggelaten. Ofwel wordt er meer mee beoogd dan hetgeen voortvloeit uit de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, maar dan dient de toegekende delegatie te worden gespecificeerd (bijvoorbeeld door te bepalen dat de Koning een erkenningsregeling voor operatoren van een tankkaartsysteem kan invoeren).

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique 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 remplacer les articles 422 et 429, § 5, de la loi-programme du 27 décembre 2004, afin de prévoir un moyen supplémentaire pour demander le remboursement d'une partie du droit d'accise sur le gasoil professionnel. Outre les modalités existantes de déclaration sur papier ou au moyen d'une application internet mise à disposition par l'administration, la possibilité est prévue d'utiliser un système de cartes carburants dans le cadre duquel la déclaration est effectuée sur la base d'un échange électronique de données entre le fournisseur de gasoil et l'administration.

FORMALITÉS

3. Certaines des dispositions en projet concernent le traitement de données à caractère personnel. Il n'apparaît pas que l'avant-projet ait été soumis à la Commission pour la protection de la vie privée.

À partir du 25 mai 2018, date à laquelle le règlement général sur la protection des données sera applicable ², le demandeur d'avis aura l'obligation, si l'avant-projet ne s'est pas encore concrétisé, de recueillir, sur les dispositions de l'avant-projet concernant le traitement des données à caractère personnel, l'avis de l'autorité de contrôle 'chargée de veiller à l'application du règlement général sur la protection des données' ³⁻⁴.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, il y a lieu d'entendre par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

³ Voir l'article 36, paragraphe 4, l'article 57, paragraphe 1, point c), et le considérant 96 du règlement général sur la protection des données.

⁴ À partir du 25 mai 2018, l'Autorité de protection des données succède à la Commission pour la protection de la vie privée (voir la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', notamment ses articles 3 et 110).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. De l'accord du délégué, on omettra, à l'article 422, alinéa 2, en projet, de la loi-programme du 27 décembre 2004, le membre de phrase « indépendamment des dispositions pénales de la Section V. — Dispositions générales et pénales, ». Ce membre de phrase est en effet superflu.

5. La question a été posée au délégué de savoir si l'obligation solidaire prévue à l'article 422, alinéa 3, en projet, de la loi-programme du 27 décembre 2004, ne devrait pas également s'appliquer à l'émetteur de la carte de carburants⁵. Cette question ayant reçu une réponse affirmative, la disposition en projet devra être complétée en ce sens.

Article 3

6. Le délégué a précisé que le tarif de l'exonération mentionné à l'article 429, § 5, point 1), phrase introductive, en projet, de la loi-programme du 27 décembre 2004 ne comporte pas d'adaptation par rapport au taux actuellement en vigueur :

« Gelet op de onvoorspelbare factor van het cliquetsysteem die een invloed heeft op de hoogte van het bedrag van de gedeeltelijke vrijstelling wordt er voor geopteerd om het bedrag van de gedeeltelijke vrijstelling, bij wijzigingen aan de programmawet, te fixeren op een bepaalde datum.

Het vermelde tarief van de gedeeltelijke vrijstelling is vastgesteld rond de periode van de opmaak van het voorontwerp van wet, zijnde 31/12/2017. Op dat moment bedroeg het terugbetalingsbedrag 177,4298 euro per 1.000 liter.

Sedertdien is het bedrag van de gedeeltelijke vrijstelling gestegen aangezien het accijnstarief van het betrokken product (laagzwavelige gasolie) reeds enkele malen verhoogd werd door zowel een indexatie alsook verschillende 'cliquets'.

Het terugbetalingsbedrag werd dus niet aangepast, enkel gefixeerd op een bepaalde datum ».

Interrogé sur le point de savoir s'il ne convient pas de préciser comment le montant de l'exonération va évoluer et s'il n'y pas lieu de préférer la notion de « modification » à celle d'« augmentation », le délégué a répondu ce qui suit :

« Het bedrag van de terugbetaling wordt in de eerste zin vastgelegd (fixatie van het op 31 december 2017 van toepassing zijnde terugbetalingsbedrag).

De tweede zin vermeldt dat er een verhoging kan gebeuren van het bedrag van terugbetaling, bij elke verhoging van de bijzonder accijns. Dit is algemeen opgesteld aangezien er op allerlei manieren een verhoging van de bijzondere accijns zich kan voordoen (cliquetsysteem voorzien in artikel 420, § 3 van de programmawet, indexering (voor 01.01.2018 was dit voorzien in artikel 119 van de programmawet van 1 juli 2016) of een wetswijziging).

⁵ Si l'intention est que le Roi précise les droits et obligations de l'émetteur de la carte de carburants, il faudra également inscrire une délégation à cet effet dans l'avant-projet.

Momenteel wordt er enkel van verhoging gesproken omdat enkel het 'positieve cliquetsysteem' van toepassing is (in het verleden was er inderdaad sprake van zowel positieve als negatieve cliquets, met respectievelijk een verhoging en daling van de bijzondere accijns op gasolie gebruik als motorbrandstof). De vervanging van verhoging door wijziging kan inderdaad beoogd worden om reeds voorbereid te zijn op eventuele dalingen van de bijzondere accijns ».

7. Le résumé figurant dans l'exposé des motifs mentionne ce qui suit :

« Lorsqu'un ayant droit utilise cette nouvelle procédure, il ne doit pas, pour l'ensemble de ses approvisionnements auprès de stations-service, demander de remboursement au moyen des autres procédures déjà existantes de déclaration (sur papier ou électroniquement) ».

L'article 429, § 5, 2), en projet, de la loi-programme du 27 décembre 2004 dispose toutefois que le remboursement est obtenu, « soit sur demande écrite (...), soit sur demande introduite (...) au moyen de l'application internet (...), soit au moyen d'un système [de] cartes carburants approuvé (...) ». Il en résulte que le choix est laissé au transporteur.

Une limitation de cette liberté de choix devra dès lors être inscrite dans la loi même.

8. Son attention ayant été attirée sur les problèmes qui peuvent se poser lorsque le texte législatif comporte une référence à une disposition d'un arrêté royal, le délégué a proposé :

- à l'article 429, § 5, point 3), en projet, de remplacer la première phrase par : « La personne qui souhaite obtenir le remboursement est tenue de se faire enregistrer conformément aux conditions fixées par le Roi » ;

- à l'article 429, § 5, points 5) et 7a), en projet, d'omettre chaque fois les mots « comme prévu à l'article 49 de l'arrêté royal du 28 juin 2015 concernant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité ».

On peut se rallier à ces propositions.

9. Le délégué a précisé qu'à l'article 429, § 5, point 7a), alinéa 3, en projet, de la loi-programme du 27 décembre 2004, les « données nécessaires pour le traitement » visent notamment « de bestandsnaam, [het] identificatienummer van het ingediende bestand, [de] verwijzing naar de operator die het bestand indient ». Il faut le spécifier.

10. À l'article 429, § 5, en projet, de la loi-programme du 27 décembre 2004, les points « 7a) » et « 7b) » seront renumérotés respectivement en « 7) » et « 8) ». Au point 5), alinéa 1^{er}, du même paragraphe, la référence sera adaptée en conséquence.

11. Selon l'article 429, § 5, 7a) (lire: 7), alinéa 4, en projet, de la loi-programme du 27 décembre 2004, le Roi détermine les dispositions d'exécution relatives au système des cartes carburants.

La portée de cette disposition n'est pas claire. Soit elle ne fait que rappeler le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, mais dans ce cas la disposition est superflue et doit être omise. Soit elle vise davantage que ce qui découle du pouvoir général d'exécution du Roi, mais la délégation attribuée doit alors être spécifiée (par exemple en prévoyant que le Roi peut instaurer un régime d'agrément pour les opérateurs d'un système des cartes carburants).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT