



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.685/1/V
van 6 augustus 2020

avis 67.685/1/V
du 6 août 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
17 maart 2010 betreffende de
algemene regeling inzake
accijnzen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
17 mars 2010 relatif au régime
général d'accise'

Op 25 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig, van rechtswege verlengd tot 11 augustus 2020,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 maart 2010 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 16 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Roger STEVENS, eerste voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT, kamervoorzitter, Chantal BAMPs, staatsraad, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste 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 6 augustus 2020.

*

Le 25 juin 2020, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 11 août 2020,^(**) sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 17 mars 2010 relatif au régime général d'accise’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 16 juillet 2020. La chambre était composée de Roger STEVENS, premier président du Conseil d'État, Jo BAERT, président de chambre, Chantal BAMPs, conseiller d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier 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 6 août 2020.

*

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

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

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 maart 2010 ‘betreffende de algemene regeling inzake accijnzen’. Het gaat meer bepaald om de verduidelijking van de regeling voor verliespercentages bij het vervoer van accijnsgoederen in bulk.

2.1. Voor zover er geen onregelmatigheid of overtreding werd begaan, wordt bij het vervoer van accijnsgoederen in bulk een bepaald verliespercentage aanvaard. Voor benzine is dat bijvoorbeeld maximum 0,4%. Is het verloren gegane gedeelte van de accijnsgoederen niet groter dan dat maximumpercentage, dan worden voor die ontbrekende hoeveelheid geen accijnzen ingevorderd (ontworpen artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 17 maart 2010 – artikel 1 van het ontwerp).

Wordt evenwel een grotere ontbrekende hoeveelheid aangegeven, dan worden, eveneens voor zover er geen sprake is van enige onregelmatigheid of overtreding, toch accijnzen ingevorderd, maar enkel op de ontbrekende hoeveelheid die het maximumpercentage te boven gaat (ontworpen artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 17 maart 2010 – artikel 1 van het ontwerp).

De bevoegde ambtenaar stuurt daartoe een brief naar de afzender (ontworpen artikel 2, § 3, van het koninklijk besluit van 17 maart 2010 – artikel 1 van het ontwerp).

2.2. Een vergelijkbare regeling geldt voor accijnsgoederen die reeds in een andere lidstaat van de Europese Unie tot verbruik werden uitgeslagen en waarvan een gedeelte op het Belgische grondgebied verloren gaat of niet kan worden bepaald waar het in België vastgestelde verlies zich precies heeft voorgedaan (ontworpen artikel 23 van het koninklijk besluit van 17 maart 2010 – artikel 2 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. Voor het ontworpen besluit wordt rechtsgrond geboden door de artikelen 6, § 5, en 38, § 3, van de wet van 22 december 2009 ‘betreffende de algemene regeling inzake accijnzen’.

VORMVEREISTEN

4. De gemachtigde heeft verklaard dat het voorstel van de Douaneraad van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) dateert van 19 maart 2020, maar dat het overleg in de schoot van het Comité van Ministers van de BLEU nog niet heeft plaatsgevonden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

5. Het ontworpen besluit bevat geen bepaling waarbij de uitwerking in de tijd wordt geregeld.

Uit de aan de afdeling Wetgeving voorgelegde stukken blijkt dat het opstellen van dit ontwerp tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 maart 2010 is ingegeven door het feit dat de diensten van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen de te wijzigen bepalingen niet eenduidig interpreteren.

Terwijl de meeste diensten bij overschrijding van de aanvaardbaar geachte verliespercentages enkel accijnzen invorderen op de hoeveelheden die deze percentages te boven gaan, hanteren de diensten van de regio Antwerpen sinds 1 januari 2018 blijkbaar een andere lezing: ze vorderen accijnzen in op de gehele verloren gegane hoeveelheid in plaats van enkel op de hoeveelheid die het verliespercentage te boven gaat. Met het om advies voorgelegde ontwerp wordt beoogd te verduidelijken dat de eerste interpretatie strookt met de oorspronkelijke bedoeling van de stellers van de regeling en die lezing verplicht te stellen.

In het advies van de Inspecteur van Financiën wordt ook melding gemaakt van volgende verklaring van de FOD Financiën:

“Voor wat betreft de dossiers uit het verleden werd er door de betrokken firma’s bezwaar of administratief beroep aangetekend waardoor er bijgevolg nog niet ingevorderd werd.”

Het lijkt dus de bedoeling om die interpretatie ook voor die zaken op te leggen. Om dat doel te bereiken, zal aan de regeling terugwerkende kracht tot 1 januari 2018 moeten worden verleend. Die terugwerkende kracht is aanvaardbaar omdat ze geen nadelige gevolgen heeft voor de betrokken firma’s.

¹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

Hiertoe kan na artikel 2 van het ontwerp een nieuw artikel worden ingevoegd, dat luidt:

“Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2018.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. De voornaamste functie van een opschrift is het herkenbaar maken van de regeling, zodat het onderwerp van de tekst de lezer onmiddellijk duidelijk wordt.²

Het opschrift van het om advies voorgelegde ontwerp biedt weinig inzicht in de werkelijke draagwijdte ervan. Dat zou anders zijn indien het wordt aangevuld met de woorden “omtrent de verliespercentages bij het vervoer van accijnsgoederen in bulk”.

Aanhef

7. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt (zie opmerking 3), kan de verwijzing in het eerste lid van de aanhef beter worden gespecificeerd door telkens naar de bewuste paragraaf te verwijzen.

8. Het is niet zinvol in de aanhef de artikelen van het besluit te vermelden tot wijziging waarvan de ontworpen regeling strekt. Een wijziging kan immers eveneens bestaan in de toevoeging van nieuwe bepalingen aan de gewijzigde tekst. Bovendien zullen de betrokken artikelen en de vermelding van hun vroegere wijzigingen herkenbaar zijn bij het lezen van de wijzigingsbepalingen van het besluit.³ Derhalve dient aan het einde van het tweede lid van de aanhef de zinsnede “, artikelen 2 en 23” te worden geschrapt.

Artikelen 1 en 2

9. In de ontworpen bepalingen wordt telkens de omschrijving “de in het spel zijnde accijnzen” gebruikt, terwijl niet expliciet wordt vermeld om welke accijnzen het gaat.

Het zou duidelijker zijn te schrijven “de accijnzen voor de ontbrekende hoeveelheid” (ontworpen artikel 2, § 1, en ontworpen artikel 23, § 2, eerste lid), “de verschuldigde accijnzen” (ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, en ontworpen artikel 23, § 2, tweede lid) en “de aldus verschuldigde accijnzen” (ontworpen artikel 2, § 3, eerste lid, en ontworpen artikel 23, § 2, vierde lid).

² *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008 (hierna: *Handleiding*), nr. 14.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ *Handleiding*, nr. 30.

10. In het ontworpen artikel 2, § 3, eerste lid, tweede streepje, en het ontworpen artikel 23, § 2, vierde lid, tweede streepje, moet allicht telkens worden gepreciseerd dat het om de hoeveelheid gaat “die het percentage te boven gaat”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 17 mars 2010 'relatif au régime général d'accise'. Il s'agit plus précisément de clarifier les règles sur les pourcentages de perte lors d'un transport en vrac de produits soumis à accise.

2.1. Pour autant qu'aucune infraction ou irrégularité n'ait été commise, un certain pourcentage de perte est accepté pour le transport en vrac de produits soumis à accise. Pour l'essence, par exemple, ce pourcentage est de 0,4 % maximum. Si la part perdue des produits soumis à accise ne dépasse pas ce pourcentage maximum, les accises pour la quantité manquante ne sont pas recouvrées (article 2, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 17 mars 2010 – article 1^{er} du projet).

Toutefois, en cas de déclaration d'une quantité manquante plus importante, et pour autant qu'aucune irrégularité ou infraction n'ait non plus été commise, des accises sont néanmoins recouvrées, mais uniquement sur la quantité manquante excédant le pourcentage maximum (article 2, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 17 mars 2010 – article 1^{er} du projet).

Le fonctionnaire compétent adresse à cette fin un courrier à l'expéditeur (article 2, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 17 mars 2010 – article 1^{er} du projet).

2.2. Un régime analogue est applicable aux produits soumis à accise déjà mis à la consommation dans un autre État membre de l'Union européenne et dont une partie a été perdue sur le territoire belge ou en cas d'impossibilité de déterminer le lieu où la perte constatée en Belgique s'est précisément produite (article 23, en projet, de l'arrêté royal du 17 mars 2010 – article 2 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans les articles 6, § 5, et 38, § 3, de la loi du 22 décembre 2009 'relative au régime général d'accise'.

FORMALITÉS

4. Le délégué a déclaré que la proposition du Conseil des douanes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) date du 19 mars 2020, mais que la concertation au sein du Comité des ministres de l'UEBL n'a pas encore eu lieu.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État¹, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. L'arrêté en projet ne contient pas de disposition réglant les effets dans le temps.

Il ressort des pièces soumises à la section de législation que l'élaboration du projet à l'examen modifiant l'arrêté royal du 17 mars 2010 est due au fait que les services de l'Administration générale des Douanes et Accises n'interprètent pas les dispositions à modifier d'une manière univoque.

Alors qu'en cas de dépassement des pourcentages de perte réputés acceptables, la plupart des services procèdent uniquement au recouvrement des accises pour les quantités excédant ces pourcentages, les services de la région anversoise semblent avoir une autre interprétation de la réglementation depuis le 1^{er} janvier 2018 : ils recouvrent des accises sur la totalité de la quantité perdue au lieu de se limiter à la seule quantité qui excède le pourcentage de perte. Le projet soumis pour avis a pour objet de préciser que la première interprétation traduit l'intention initiale des auteurs de la réglementation et de rendre cette interprétation obligatoire.

Dans son avis, l'Inspecteur des Finances mentionne également les explications suivantes du SPF Finances :

« Voor wat betreft de dossiers uit het verleden werd er door de betrokken firma's bezwaar of administratief beroep aangetekend waardoor er bijgevolg nog niet ingevorderd werd ».

Il semble donc que l'objectif soit d'également imposer cette interprétation pour ces dossiers. Pour atteindre cet objectif, le dispositif devra rétroagir au 1^{er} janvier 2018. Cette rétroactivité est admissible au motif qu'elle n'a pas d'effets négatifs pour les firmes concernées.

Pour ce faire, on pourrait insérer à la suite de l'article 2 du projet un nouvel article énoncé comme suit :

« Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2018 ».

¹ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou des modifications visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. La fonction principale d'un intitulé est de permettre l'identification de la réglementation, de sorte que le lecteur cerne immédiatement l'objet de l'acte ².

L'intitulé du projet soumis pour avis ne permet pas d'en cerner la portée réelle. Il en irait autrement s'il était complété par les mots « concernant les pourcentages de perte lors du transport en vrac de produits soumis à accise ».

Préambule

7. Eu égard à l'observation relative au fondement juridique (voir l'observation 3), mieux vaudrait préciser la référence faite au premier alinéa du préambule, en visant chaque fois le paragraphe concerné.

8. Il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les articles de l'arrêté que le dispositif en projet a pour objet de modifier. Une modification peut en effet consister également en l'ajout de nouvelles dispositions au texte modifié. En outre, l'identification des articles concernés et la mention de leurs modifications antérieures résulteront de la simple lecture des dispositions modificatives de l'arrêté ³. À la fin du deuxième alinéa du préambule, on supprimera dès lors le membre de phrase « , les articles 2 et 23 ».

Articles 1^{er} et 2

9. Les dispositions en projet font systématiquement mention des « droits d'accise en jeu », sans qu'il ne soit précisé explicitement de quels droits d'accise il s'agit.

Il serait plus clair d'écrire « des droits d'accise pour la quantité manquante » (article 2, § 1^{er}, en projet et article 23, § 2, alinéa 1^{er}, en projet), « des droits d'accise dus » (article 2, § 2, alinéa 1^{er}, en projet et article 23, § 2, alinéa 2, en projet) et « des droits d'accise ainsi dus » (article 2, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, et article 23, § 2, alinéa 4, en projet).

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008 (ci-après : *Guide de légistique*), n° 14.1, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ *Guide de légistique*, n° 30.

10. À l'article 2, § 3, alinéa 1^{er}, deuxième tiret, en projet et à l'article 23, § 2, alinéa 4, deuxième tiret, en projet, il faudra sans doute chaque fois préciser qu'il s'agit de la quantité « excédant le pourcentage ».

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Roger STEVENS