



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.633/3
van 23 december 2021

over

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
7 januari 1998 betreffende de
structuur en de accijnstarieven
op alcohol en alcoholhoudende
dranken’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.633/3
du 23 décembre 2021

sur

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
7 janvier 1998 concernant la
structure et les taux des droits
d'accise sur l'alcool et les
boissons alcoolisées’

Op 6 december 2021 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 de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 23 december 2021.

*

Le 6 décembre 2021, 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 la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 21 décembre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, 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 23 décembre 2021.

*

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 voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de wet van 7 januari 1998 ‘betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken’ te wijzigen, met het oog op de omzetting van richtlijn (EU) 2020/1151 van de Raad van 29 juli 2020 ‘tot wijziging van Richtlijn 92/83/EEG betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 5 en 9

3. Gevraagd om in het licht van het fiscaal legaliteitsbeginsel de draagwijdte te verduidelijken van de in de ontworpen artikelen 6, § 3, tweede lid (artikel 5 van het voorontwerp), en 22/1, tweede lid (artikel 9) van de wet van 7 januari 1998 aan de Koning verleende machtigingen om “voorwaarden en beperkingen (...) met betrekking tot de toepassing van het eerste lid” te bepalen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De verwijzing naar ‘bij uitvoeringsbepalingen’, moet worden gezien in het licht van het feit dat de Europese Commissie de bepalingen omtrent het certificaat – al dan niet in het kader van zelfcertificering – nog verder moet uitwerken in uitvoeringshandelingen. Deze Europese teksten zijn momenteel helaas nog niet beschikbaar, en in functie van hun inhoud zal moeten worden bepaald of het noodzakelijk is dat in de Belgische wetgeving nog verdere bepalingen omtrent voorwaarden en beperkingen van het gebruik van dit certificaat moeten worden opgenomen.

We begrijpen dat het inderdaad een ruim geformuleerde delegatie is, en we zouden voorstellen om de delegatie als volgt te beperken:

‘Bij uitvoeringsbepalingen kunnen voorwaarden en beperkingen worden gesteld met betrekking tot de toepassing van het eerste lid, in zoverre dit noodzakelijk is voor de omzetting van Europees recht.’.”

Met het voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd, met dien verstande dat in de ontworpen bepalingen dient te worden geschreven “De Koning kan voorwaarden bepalen en beperkingen invoeren met betrekking tot (...)”.

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

4. Erop gewezen dat in de bij de artikelen 5 en 9 ontworpen bepalingen geen sprake is van een regeling voor de erkenning van door andere lidstaten verstrekte certificaten, waarin nochtans wordt voorzien in artikel 23*bis*, lid 3, van richtlijn 92/83/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 ‘betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken’, gaf de gemachtigde de volgende verduidelijking:

“De wederzijdse erkenning van certificaten zoals voorzien door artikel 23*bis*, lid 3, van richtlijn 92/83/EEG vloeit voort uit de Europese uitvoeringsverordening tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Richtlijn 92/83/EEG van de Raad wat betreft de certificering van en zelfcertificering door kleine zelfstandige producenten van alcoholhoudende dranken voor accijnsdoeleinden, die – zoals hierboven reeds is aangehaald – nog niet gepubliceerd is.

Deze Europese uitvoeringsverordening zal rechtstreekse werking hebben.”

Vastgesteld moet worden dat artikel 23*bis*, lid 3, van richtlijn 92/83/EEG erin voorziet dat de lidstaten een door een andere lidstaat verstrekt certificaat erkennen “onder de voorwaarden die zij vaststellen (...)”. In lid 4 van dat artikel wordt vervolgens bepaald dat de Europese Commissie uitvoeringshandelingen vaststelt met betrekking tot welbepaalde aspecten van de regeling inzake de (zelf)certificatie. De vraag blijft bijgevolg of los van de uitvoeringshandelingen die door de Europese Commissie zullen worden vastgesteld overeenkomstig lid 4, die rechtstreekse werking hebben, de lidstaten ook nog in erkenningsvoorwaarden moeten voorzien overeenkomstig lid 3 van dat artikel. Indien daarover twijfel bestaat verdient het aanbeveling om in contact te treden met de Europese Commissie teneinde duidelijkheid te verkrijgen over de verhouding tussen de twee voornoemde leden van artikel 23*bis* van richtlijn 92/83/EEG.

Artikel 8

5. Gevraagd wat in het ontworpen artikel 18, 2°, eerste lid, van de wet van 7 januari 1998 wordt verstaan onder de “Belgische voorschriften”, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het gaat om de denatureringswijzen opgenomen in bijlage 2 bij het ministerieel besluit van 30 oktober 2009 betreffende het accijnsstelsel van ethylalcohol en de uitvoeringsmodaliteiten betreffende de vrijstellingen inzake ethylalcohol en alcoholhoudende dranken, het laatst gewijzigd bij het ministerieel besluit van 24 april 2014.”

Dit wordt het best verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Artikel 9

6. Het ontworpen artikel 22/1 van de wet van 7 januari 1998, lijkt uit te gaan van een (wederzijdse) erkenning door andere lidstaten van het zelfcertificaat van een in België gevestigde entrepothouder. Het ontworpen artikel 22/1 bepaalt welke administratieve verplichtingen de in België gevestigde entrepothouder hiertoe moet vervullen. Erop gewezen dat er in artikel 23*bis* van richtlijn 92/83/EEG enkel sprake is van een wederzijdse erkenning van een “door een andere

lidstaat verstrekt certificaat”, en niet van een wederzijdse erkenning van zelfcertificaten die door de lidstaten worden toegestaan, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 23bis van richtlijn 92/83/EEG voorziet in de mogelijkheid van zelfcertificering. In de overwegingen is ook expliciet vermeld ‘dat de administratieve lasten omlaag kunnen door zelfcertificering door kleine zelfstandige producenten toe te staan’. Uit de besprekingen op Europees niveau is gebleken dat de lidstaten er alles moeten aan doen om de onnodig zware administratieve procedures voor zowel belastingautoriteiten als marktdeelnemers te beperken en dit kan door zelfcertificering toe te staan en wederzijds te erkennen.”

Spijts deze toelichting kan uit artikel 23bis van richtlijn 92/83/EEG niet met voldoende zekerheid worden afgeleid dat een wederzijdse erkenning van zelfcertificaten mogelijk is, aangezien in dat artikel enkel de wederzijdse erkenning wordt geregeld voor een door een andere lidstaat verstrekt certificaat. Gelet op de twijfel die daarover bestaat, verdient het aanbeveling om in contact te treden met de Europese Commissie teneinde op dit punt duidelijkheid te verkrijgen. Het zal uiteindelijk aan het Hof van Justitie toekomen om te oordelen of op basis van artikel 23bis, leden 2 en 3, van richtlijn 92/83/EEG al dan niet een mogelijkheid of een plicht voortvloeit tot wederzijdse erkenning van zelfcertificaten.

Artikel 10

7.1. Artikel 10 van het voorontwerp bepaalt dat de aan te nemen wet uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2022. Gevraagd hoe de terugwerkende kracht die aldus aan de aan te nemen wet wordt verleend, wordt verantwoord, antwoordde de gemachtigde:

“Aangezien het wetsontwerp voornamelijk technische verduidelijkingen en administratieve vereenvoudigingen doorvoert, in lijn met de verplichte bepalingen van de richtlijn, werd voorzien in een uitvoering vanaf 1 januari 2022. Dit lijkt ons te verantwoorden gezien er geen wijzingen met budgettaire impact voorzien zijn.”

7.2. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.² Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.³

7.3. De steller van het voorontwerp dient na te gaan of de terugwerkende kracht die aan de aan te nemen wet zou worden verleend beantwoordt aan de hiervoor vermelde voorwaarden, ermee rekening houdend dat de omzettingstermijn van richtlijn (EU) 2020/1151 en het ontbreken van een budgettaire impact op zich beschouwd geen afdoende verantwoording kunnen bieden voor het verlenen van terugwerkende kracht aan de ontworpen regeling. De te geven verantwoording zal daarentegen wel rekening moeten houden met de mogelijke impact van de terugwerkende kracht op de rechten en plichten van de betrokkenen en op lopende rechtsgedingen. Indien voor de terugwerkende kracht een verantwoording voorhanden is die voldoet aan de hiervoor vermelde voorwaarden, dient deze te worden opgenomen in de memorie van toelichting. Indien dat niet het geval is, zal moeten worden afgezien van de terugwerkende kracht van de aan te nemen wet.

*

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 7 janvier 1998 'concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées', dans le but de transposer la directive (UE) 2020/1151 du Conseil du 29 juillet 2020 'modifiant la directive 92/83/CEE concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques'.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 5 et 9

3. Invité à préciser, à la lumière du principe de légalité fiscale, la portée des délégations au Roi prévues aux articles 6, § 3, alinéa 2 (article 5 de l'avant-projet), et 22/1, alinéa 2 (article 9), en projet, de la loi du 7 janvier 1998 lui permettant de fixer « des conditions et des limitations concernant l'application du premier alinéa », le délégué a répondu ce qui suit :

« De verwijzing naar 'bij uitvoeringsbepalingen', moet worden gezien in het licht van het feit dat de Europese Commissie de bepalingen omtrent het certificaat – al dan niet in het kader van zelfcertificering – nog verder moet uitwerken in uitvoeringshandelingen. Deze Europese teksten zijn momenteel helaas nog niet beschikbaar, en in functie van hun inhoud zal moeten worden bepaald of het noodzakelijk is dat in de Belgische wetgeving nog verdere bepalingen omtrent voorwaarden en beperkingen van het gebruik van dit certificaat moeten worden opgenomen.

We begrijpen dat het inderdaad een ruim geformuleerde delegatie is, en we zouden voorstellen om de delegatie als volgt te beperken:

'Bij uitvoeringsbepalingen kunnen voorwaarden en beperkingen worden gesteld met betrekking tot de toepassing van het eerste lid, in zoverre dit noodzakelijk is voor de omzetting van Europees recht.' ».

On peut se rallier à la proposition du délégué, étant entendu qu'on écrira dans les dispositions en projet « Le Roi peut fixer des conditions et instaurer des limitations concernant ... ».

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

4. L'attention du délégué ayant été attirée sur le fait que dans les dispositions en projet aux articles 5 et 9 il n'est pas question de régime relatif à la reconnaissance de certificats délivrés par d'autres États membres, comme le prévoit pourtant l'article 23bis, paragraphe 3, de la directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 'concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques', celui-ci a apporté les précisions suivantes :

« De wederzijdse erkenning van certificaten zoals voorzien door artikel 23bis, lid 3, van richtlijn 92/83/EEG vloeit voort uit de Europese uitvoeringsverordening tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Richtlijn 92/83/EEG van de Raad wat betreft de certificering van en zelfcertificering door kleine zelfstandige producenten van alcoholhoudende dranken voor accijnsdoeleinden, die – zoals hierboven reeds is aangehaald – nog niet gepubliceerd is.

Deze Europese uitvoeringsverordening zal rechtstreekse werking hebben ».

Force est de constater que l'article 23bis, paragraphe 3, de la directive 92/83/CEE prévoit que les États membres reconnaissent un certificat délivré par un autre État membre « selon les conditions qu'ils fixent (...) ». Le paragraphe 4 de cet article dispose ensuite que la Commission européenne adopte des actes d'exécution fixant certains aspects du régime de la (l') (auto)certification. La question reste dès lors de savoir si indépendamment des actes d'exécution qui seront adoptés par la Commission européenne conformément au paragraphe 4, qui produisent directement leurs effets, les États membres doivent encore prévoir des conditions de reconnaissance conformément au paragraphe 3 de cet article. En cas de doute à ce sujet, il est conseillé de contacter la Commission européenne afin de clarifier la relation entre les deux paragraphes précités de l'article 23bis de la directive 92/83/CEE.

Article 8

5. À la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par les « prescriptions belges » à l'article 18, 2°, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 7 janvier 1998, le délégué a répondu comme suit :

« Het gaat om de denatureringswijzen opgenomen in bijlage 2 bij het ministerieel besluit van 30 oktober 2009 betreffende het accijnsstelsel van ethylalcohol en de uitvoeringsmodaliteiten betreffende de vrijstellingen inzake ethylalcohol en alcoholhoudende dranken, het laatst gewijzigd bij het ministerieel besluit van 24 april 2014 ».

Mieux vaut le préciser dans l'exposé des motifs.

Article 9

6. L'article 22/1, en projet, de la loi du 7 janvier 1998 semble se fonder sur une reconnaissance (mutuelle) par d'autres États membres de l'autocertification d'un entrepositaire établi en Belgique. L'article 22/1, en projet, détermine les obligations administratives que doit remplir à cette fin l'entrepositaire établi en Belgique. Son attention ayant été attirée sur le fait que l'article 23bis de la directive 92/83/CEE ne mentionne qu'une reconnaissance mutuelle d'un

« certificat (...) délivré par un autre État membre », et non une reconnaissance mutuelle des autocertifications autorisées par les États membres, le délégué a répondu :

« Artikel 23bis van richtlijn 92/83/EEG voorziet in de mogelijkheid van zelfcertificering. In de overwegingen is ook expliciet vermeld 'dat de administratieve lasten omlaag kunnen door zelfcertificering door kleine zelfstandige producenten toe te staan'. Uit de besprekingen op Europees niveau is gebleken dat de lidstaten er alles moeten aan doen om de onnodig zware administratieve procedures voor zowel belastingautoriteiten als marktdeelnemers te beperken en dit kan door zelfcertificering toe te staan en wederzijds te erkennen ».

Malgré ces précisions, on ne peut déduire avec une certitude suffisante de l'article 23bis de la directive 92/83/CEE qu'une reconnaissance mutuelle des autocertifications est possible, dès lors que cet article règle uniquement la reconnaissance mutuelle d'un certificat délivré par un autre État membre. Compte tenu des doutes qui subsistent à cet égard, il est recommandé de prendre contact avec la Commission européenne en vue d'obtenir des précisions sur ce point. C'est en définitive à la Cour de Justice qu'il reviendra de juger si l'article 23bis, paragraphes 2 et 3, de la directive 92/83/CEE implique ou non une possibilité ou une obligation de reconnaissance mutuelle des autocertifications.

Article 10

7.1. L'article 10 de l'avant-projet dispose que la loi à adopter produit ses effets le 1^{er} janvier 2022. À la question de savoir comment la rétroactivité qui est ainsi conférée à la loi à adopter se justifie, le délégué a répondu ce qui suit :

« Aangezien het wetsontwerp voornamelijk technische verduidelijkingen en administratieve vereenvoudigingen doorvoert, in lijn met de verplichte bepalingen van de richtlijn, werd voorzien in een uitvoering vanaf 1 januari 2022. Dit lijkt ons te verantwoorden gezien er geen wijzingen met budgettaire impact voorzien zijn ».

7.2. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général². S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ³.

7.3. L'auteur de l'avant-projet devra vérifier si la rétroactivité qui serait conférée à la loi à adopter satisfait aux conditions précitées, compte tenu du fait que le délai de transposition de la directive (UE) 2020/1151 et l'absence d'impact budgétaire ne peuvent en soi offrir une justification suffisante pour la rétroactivité du régime en projet. Par ailleurs, la justification à donner devra tenir compte de l'impact potentiel de la rétroactivité sur les droits et obligations des personnes concernées ainsi que sur les procédures judiciaires en cours. S'il existe pour la rétroactivité une justification qui répond aux conditions précitées, il conviendra de l'inscrire dans l'exposé des motifs. Si tel n'est pas le cas, il y aura lieu de renoncer à la rétroactivité de la loi à adopter.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par ex., C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.