



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.525/3
van 17 juni 2022

avis 71.525/3
du 17 juin 2022

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
22 december 2009 betreffende
de algemene regeling inzake
accijnzen'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
22 décembre 2009 relative au
régime général d'accise'

Op 16 mei 2022 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 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 juni 2022. 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juni 2022.

*

Le 16 mai 2022, 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 22 décembre 2009 relative au régime général d'accise’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 7 juin 2022. 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juin 2022.

*

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 voorziet in de omzetting van richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 ‘houdende een algemene regeling inzake accijns (herschikking)’. Daartoe wordt de wet van 22 december 2009 ‘betreffende de algemene regeling inzake accijnzen’ gewijzigd. Die wijzigingen hebben, in lijn met de richtlijn, onder meer betrekking op een aanpassing van de wet in het licht van het Douanewetboek van de Unie, waardoor een betere afstemming tussen accijns- en douaneregelingen wordt bewerkstelligd. Voorts wordt de wet gewijzigd met het oog op het automatiseren van de procedure voor overbrenging van tot verbruik uitgeslagen accijnsgoederen binnen de Europese Unie die voor commerciële doeleinden worden geleverd. Ten slotte wordt de terminologie van de wet in het licht van de voornoemde richtlijn gemoderniseerd en worden sommige bepalingen ervan geactualiseerd.

VORMVEREISTEN

3.1. Het voorontwerp heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens (zie het ontworpen artikel 20, § 2, van de wet van 22 december 2009 – artikel 11 van het voorontwerp). Gevraagd of over het voorontwerp het advies is ingewonnen van de Gegevensbeschermingsautoriteit, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd niet aangevraagd. Het voorliggend wetsvoorstel beoogt geen verwerking van persoonsgegevens. De gegevens van economische operatoren worden enkel gebruikt in het kader van vergunningverlening en voor hun identificatie aan de hand van een uniek accijnsnummer bij goederenbewegingen van en naar vergunninghouders. De data van vergunninghouders worden opgeslagen in de SEED-databank (System for Exchange of Excise Data) en de goederenbewegingen in EMCS (Excise Movement Control System).

Daaraan kan worden toegevoegd dat voor zover er enige verwerking van persoonsgegevens in de marge van dit wetsontwerp aan de orde zou zijn, dit geenszins wordt opgezet door deze wetgeving, maar dat die verwerking van persoonsgegevens reeds bestaat op grond van eerder bestaande wetgeving, die hier niet wordt voorgelegd voor advies.

Gelet op het feit dat dergelijke verwerking van persoonsgegevens derhalve niet door deze wetgeving is ingegeven, maar slechts een verenigbaar doeleinde zou zijn met reeds eerder bestaande wettelijk geregelde verwerkingen van persoonsgegevens, wordt het voorliggend ontwerp geenszins als de wettelijke grondslag voor deze verwerking van persoonsgegevens beschouwd of ingegeven, en derhalve dient daarvoor geen advies aan

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

de gegevensbeschermingsautoriteit te worden gevraagd, nu dit ontwerp buiten het bestek van artikel 23 §1, 1° van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de gegevensbeschermingsautoriteit valt.”

3.2. Met die zienswijze kan niet worden ingestemd. In de mate dat het uniek accijnsnummer ook door natuurlijke personen wordt gebruikt, heeft het gebruik ervan bij de verwerking van gegevens overeenkomstig het ontworpen artikel 20, § 2, van de wet van 22 december 2009 tot gevolg dat de verwerkte informatie kwalificeert als “informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”. Overeenkomstig artikel 4, punt 1), van 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)’ wordt immers “als identificeerbaar [...] beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier zoals een naam, een identificatienummer (...) van die natuurlijke persoon”. Dat het hoofddoel van de regeling niet de verwerking van persoonsgegevens is, en dat de verwerking slechts een *accessorium* is van de door het voorontwerp ingestelde vergunningsregeling, doet niet ter zake.

Aangezien het voorontwerp bepalingen bevat die de verwerking van persoonsgegevens regelen, dient overeenkomstig artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, verplicht het advies te worden ingewonnen van de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp doorgang kan vinden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,² 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

A. Overeenstemming met de richtlijn

4. Afgezien van de artikelen 34 en 35, zijn alle bepalingen van het voorontwerp een omzetting van richtlijn (EU) 2020/262. Het dossier dat aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd overgemaakt bevat een concordantietabel waarin toegelicht wordt op welke wijze de verschillende bepalingen van de richtlijn worden omgezet in het voorontwerp. Bij het

² 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.

ontwerp zoals het aan de Kamer van volksvertegenwoordigers zal worden voorgelegd, dient nog een omzettingstabel te worden gevoegd waarbij voor elke bepaling van het voorontwerp wordt verduidelijkt welke bepaling van de richtlijn (EU) 2020/262 wordt omgezet.

5. Onverminderd de opmerkingen die hierna in dat verband nog worden gemaakt, kan bij de overeenstemming van het voorontwerp met richtlijn (EU) 2020/262 nu reeds het volgende worden opgemerkt:

- artikel 6, lid 9, tweede alinea, van de richtlijn wordt niet omgezet;
- uit het ontworpen artikel 30, § 1, van de wet van 22 december 2009 (artikel 17 van het voorontwerp), kan een mogelijkheid tot inperking van het toepassingsgebied van de regeling worden afgeleid, gelet op de machtiging aan de Koning om de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder die regeling geldt, te bepalen. Die mogelijkheid tot inperking is niet voorzien in artikel 26 van richtlijn (EU) 2020/262;
- de precisering “in goede orde”, in het ontworpen artikel 32, § 3, eerste lid, *in fine*, van de wet van 22 december 2009 (artikel 19 van het voorontwerp), vloeit niet voort uit richtlijn (EU) 2020/262. De steller van het voorontwerp dient na te gaan of deze woorden niet beter worden geschrapt;
- de gemachtigde erkende dat artikel 37, lid 3, van richtlijn (EU) 2020/262 (waaruit voortvloeit dat België als lidstaat van verzending het bericht van ontvangst doorzendt naar de gecertificeerde afzender) nog moet worden omgezet (artikel 25 van het voorontwerp);
- de gemachtigde erkende dat in het ontworpen artikel 36/5, § 3, eerste lid, van de wet van 22 december 2009 (artikel 25 van het voorontwerp), in lijn met artikel 37, lid 2, vierde alinea, van richtlijn (EU) 2020/262, het gevalideerde bericht moet gelden als een bewijs van “betaling” in plaats van als een bewijs van “aangifte”;
- de gemachtigde erkende dat artikel 40, lid 3, van richtlijn (EU) 2020/262 nog moet worden omgezet (artikel 28 van het voorontwerp);
- de gemachtigde erkende ten slotte dat de hypothese van artikel 46, lid 3, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn (EU) 2020/262, dat betrekking heeft op de teruggave van de accijns of kwijtschelding door België in de hypothese dat de accijnsgoederen hier tot verbruik zijn uitgeslagen en de accijns is geheven in de lidstaat waar de onregelmatigheid heeft plaatsgevonden of is geconstateerd, nog moet worden omgezet (artikel 32 van het voorontwerp).

B. Overeenkomsten tussen lidstaten

6.1. Om nadere toelichting gevraagd over de “bilaterale administratieve overeenkomsten” waarvan sprake is in het ontworpen artikel 36/9, § 2, van de wet van 22 december 2009 (artikel 29 van het voorontwerp) verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het betreft hier een administratieve overeenkomst tussen douaneadministraties, en geen verdrag.”

Om nadere toelichting gevraagd over de “administratieve akkoorden” waarvan sprake is in het ontworpen artikel 37, § 4, van dezelfde wet (artikel 30 van het voorontwerp) verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Zowel in de huidige richtlijn als in de nieuwe richtlijn staat vermeld dat de ‘betrokken lidstaten, onder de door hen vast te stellen voorwaarden deze voorschriften kunnen vereenvoudigen op basis van bilaterale (of multilaterale) regelingen’. Dit is hier een overname van de bestaande tekst. Het gaat hier dus over overeenkomsten tussen lidstaten en de voorwaarde die België hanteert in het geval dat accijnsgoederen veelvuldig of regelmatig worden gekocht. Deze overeenkomsten worden afgesloten tussen de administratiehoofden, ze worden gepubliceerd in circulaires, deze kunnen op fisconetplus geraadpleegd worden.”

6.2. Over dergelijke nadere regelingen heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 het volgende opgemerkt:

“Voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter ‘executive agreements’. Ze behoeven dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen.^(...)”

Uit de praktijk blijkt echter ook dat sommige akkoorden wel zelf autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers. In dat geval dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zouden ze dan ook in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en de Wetgevende Kamers zouden er hun instemming mee dienen te betuigen. Voor zover het gaat om ‘gemengde verdragen’ dienen daarenboven de gemeenschaps- en/of gewestregeringen te worden betrokken bij het sluiten ervan en dienen ook de gemeenschaps- en/of gewestparlementen er hun instemming mee te verlenen.”³

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de administratieve overeenkomsten of akkoorden waarin wordt voorzien in de voornoemde bepalingen van het voorontwerp.

³ Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 ‘houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005’, Parl.St. Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, 15.

6.3. In de mate dat deze administratieve akkoorden of overeenkomsten reglementaire bepalingen zouden bevatten, dienen deze bovendien overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet in het Belgisch Staatsblad te worden bekendgemaakt. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie, zijn deze bepalingen immers, bij gebreke aan een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, niet tegenwerpelijk aan particulieren.⁴

C. Redactioneel nazicht

7. Het voorontwerp, in het bijzonder de Nederlandse versie ervan, dient nog aan een grondig redactioneel nazicht te worden onderworpen. Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- in het ontworpen artikel 7, § 1, a), ii), van de wet van 22 december 2009 (artikel 6 van het voorontwerp) dient de zinsnede “of enig andere persoon die de in artikel 19, § 2, 2° en 20, § 3, 1° bedoelde zekerheid heeft gesteld” te worden vervangen door de zinsnede “of enig andere persoon die de in artikel 19, § 2, eerste lid, 2°, tweede lid, en 20, § 3, tweede lid, 1°, tweede lid, bedoelde zekerheid heeft gesteld”;
- in de inleidende zin van artikel 7 van het voorontwerp dienen de woorden “de bepalingen onder a) en b)” te worden vervangen door: “de inleidende zin en de punten a) en b)”;
- in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 20, § 4, van de wet van 22 december 2009 (artikel 11 van het voorontwerp) dient het woord “gemachtigde” in de zinsnede “hier te lande gemachtigde gevestigde erkend entrepouthouder” te worden geschrapt;
- in hetzelfde ontworpen artikel 20, § 5, dient, overigens in lijn met artikel 16 van richtlijn (EU) 2020/262, te worden verwezen naar de paragrafen 1, 2 en 4 (niet: 1 en 4);
- in het ontworpen artikel 26, § 9, van de voornoemde wet (artikel 14 van het voorontwerp) dient, in lijn met artikel 20, lid 7, van richtlijn (EU) 2020/262, te worden geschreven: “die één van de in artikel 20, § 1, a), i), ii), iii) of v) (...) bedoelde bestemmingen moet zijn”;
- in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 30, § 4, van de voornoemde wet (artikel 17 van het voorontwerp) dient te worden geschreven: “Een kopie van het *in* paragraaf 1, onder a), bedoelde nooddokument ...”;
- in het ontworpen artikel 31, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet (artikel 18 van het voorontwerp) dient in de Nederlandse tekst te worden geschreven: “... of in de door de ambtenaar, aangewezen door de Koning, toegestane gerechtvaardigde gevallen...”; dezelfde opmerking geldt voor de bij het voorontwerp ontworpen bepalingen waarin een identieke formulering voorkomt;

⁴ Cass., 11 december 1953, Pas. 1954, I, 298 ; Cass., 19 maart 1981, J.T. 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

- in het ontworpen artikel 31, § 2, eerste lid, van de voornoemde wet (artikel 18 van het voorontwerp) dient in de Nederlandse tekst te worden geschreven "... hetzij omdat het geautomatiseerde systeem niet beschikbaar is ...";
- in het ontworpen artikel 31, § 2, vierde lid, van de voornoemde wet (artikel 18 van het voorontwerp) dient te worden geschreven: "... zendt de administratie aan de afzender een kopie van het in het eerste lid bedoelde document";
- in het ontworpen artikel 31, § 2, vijfde lid, van de voornoemde wet (artikel 18 van het voorontwerp) schrijve men in de Nederlandse tekst "... afgerond zijn, ...";
- in het ontworpen artikel 36/1, § 1, eerste lid, en § 2, eerste lid, van de voornoemde wet (artikel 21 van het voorontwerp) schrijve men in de Nederlandse tekst "een aanvraag indienen".

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikelen 10 en 11

8. In het ontworpen artikel 19, § 2, eerste lid, 2°, derde lid, (artikel 10 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 20, § 3, tweede lid, 1°, derde lid, van de wet van 22 december 2009 (artikel 11 van het voorontwerp) wordt telkens bepaald dat geen zekerheid wordt geëist voor de overbrenging van energieproducten via vaste pijpleidingen, "behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen". Er dient te worden verduidelijkt wie bevoegd is om over die gevallen te beslissen.

Artikel 12

9. Gevraagd om de concrete toepassing van het ontworpen artikel 21 van de wet van 22 december 2009 te verduidelijken, antwoordde de gemachtigde het volgende:

"Een geregistreerde geadresseerde kan inderdaad enkel en alleen accijnsgoederen ontvangen vanuit een andere lidstaat onder de accijnsschorsingsregeling. Er bestaat een vergunning "geregistreerde geadresseerde" waarbij de betrokkene kan kiezen om ofwel telkens voorafgaand aan een verzending van de goederen de betaling van de accijnzen te waarborgen, ofwel om een doorlopende zekerheid te stellen. Daarnaast kennen we ook het statuut van een 'tijdelijk geregistreerde geadresseerde': dit is wanneer de betrokkenen slechts sporadisch accijnsgoederen ontvangt vanuit een andere lidstaat onder de accijnsschorsingsregeling."

De steller van het voorontwerp dient na te gaan of in het licht van die toelichting de tekst van artikel 21 niet duidelijker kan worden gesteld.

In elk geval verdient het aanbeveling om de term "sporadisch" in het ontworpen artikel 21, § 3, nader te definiëren, in lijn met wat wordt bepaald in artikel 18, lid 3, van richtlijn (EU) 2020/262 ("een welomschreven hoeveelheid accijnsgoederen, één afzender en een welomschreven tijdvak").

Artikel 17

10. De steller van het voorontwerp dient na te gaan of in het ontworpen artikel 30, § 5, *in fine*, van de wet van 22 december 2009 niet moet worden bepaald dat niet enkel de paragrafen 2 en 3, maar ook paragraaf 4 *mutatis mutandis* moet worden toegepast.

Artikelen 21 en 24

11. In het ontworpen artikel 36/1, § 2, derde lid, van de wet van 22 december 2009, is er een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, en is er bovendien twijfel over de juistheid van de Nederlandse tekst (“de gecertificeerde geadresseerde daaronder begrepen”) in het licht van artikel 35, lid 3, van richtlijn (EU) 2020/262. De gemachtigde verklaarde dat dit nader zal worden onderzocht en dat de twee taalversies beter op elkaar zullen worden afgestemd.

12. Hetzelfde probleem stelt zich voor het ontworpen artikel 36/4, § 5, van dezelfde wet (artikel 24 van het voorontwerp), waarbij er eveneens twijfel is over de juistheid van de Nederlandse tekst (“die toebehoort aan”) in het licht van artikel 36, lid 5, van richtlijn (EU) 2020/262, en er een discrepantie is tussen de twee taalversies.

Artikel 29

13. De gemachtigde verduidelijkt als volgt wat in het ontworpen artikel 36/9, § 1, a), van de wet van 22 december 2009 wordt verstaan onder “een passend traject”:

“Dit is letterlijk overgenomen uit de richtlijn. Het gaat hier om de uitzonderlijke gevallen van bewegingen van accijnsgoederen die reeds tot verbruik zijn uitgeslagen in België en naar een bestemming in België worden verzonden waarbij het niet anders kan dan even gebruik te maken van het grondgebied van een andere lidstaat; het gaat hier dus over bewegingen in de grensstreek. Deze bewegingen moeten logischerwijze geschieden via een passend traject. Een voorbeeld: een beweging van Chimay naar Vresse-sur-Semois zal logischerwijze steeds via het Franse grondgebied geschieden. Wanneer de betrokken goederen in voorkomend geval bij een controle tijdens het transport in Brussel zouden worden aangetroffen, dan kunnen we moeilijk spreken over een passend traject.”

Artikel 31

14. In het ontworpen artikel 38, § 4, van de wet van 22 december 2009 is het niet duidelijk welke plaats wordt verstaan onder “aldaar”, waarvan de tegenhanger in de Franse tekst overigens ontbreekt. De gemachtigde gaf de volgende verduidelijking:

“Hier wordt bedoeld het grondgebied van een andere lidstaat tijdens de overbrenging van accijnsgoederen die reeds ten verbruik zijn uitgeslagen ter bestemming van België. Dit moet eveneens aangepast worden in de Franstalige tekstversie.”

Artikel 36

15. In het ontworpen artikel 50, eerste lid, van de wet van 22 december 2009 dient te worden verwezen naar artikel 36 “zoals van toepassing voor 13 februari 2023” (zie artikel 38 van het voorontwerp, waaruit volgt dat het nieuw artikel 36, dat bij artikel 20 van het voorontwerp wordt ingevoegd, van toepassing is met ingang van 13 februari 2023).

16. Voor de overgangsregeling in het ontworpen artikel 50, tweede lid, van dezelfde wet is er geen overeenkomstige regeling in richtlijn (EU) 2020/262. De gemachtigde verantwoordde die regeling als volgt:

“Deze overgangsmaatregel werd voorzien opdat de oude bepalingen nog tot 13 februari 2023 zouden blijven bestaan.

Het huidige/oude artikel 36 (waarin nog geen sprake is van de vergunningen gecertificeerde afzender en gecertificeerde geadresseerde) blijft gelden tot 13 februari 2023. Pas op 13 februari 2023 treden de artikelen 20 tot en met 29 (ontworpen artikelen 36 tot en met 36/9) in werking (deze artikelen betreffen de automatisering van de bewegingen van accijnsgoederen die reeds in een andere lidstaat tot verbruik zijn uitgeslagen en geleverd en gebruikt worden voor commerciële doeleinden).”

Voor zover de overgangsregeling kan geacht worden niet in te gaan tegen de verplichtingen die uit de richtlijn (EU) 2020/262 met ingang van 13 februari 2023 voortvloeien (zie, wat de inwerkingtreding van de betrokken bepalingen betreft, artikel 57, tweede lid, van de richtlijn), kan ermee worden ingestemd.

Artikel 38

17. Met uitzondering van de artikelen 20 tot 29, treedt de aan te nemen wet in werking op de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, dient te worden afgezien van de inwerkingtreding op de dag van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

*

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 transpose la directive (UE) 2020/262 du Conseil du 19 décembre 2019 'établissant le régime général d'accise (refonte)'. À cette fin, il modifie la loi du 22 décembre 2009 'relative au régime général d'accise'. Ces modifications, conformes à la directive, concernent entre autres une adaptation de la loi à la lumière du Code des douanes de l'Union, permettant ainsi un meilleur alignement des régimes d'accises et douaniers. Par ailleurs, l'avant-projet modifie la loi en vue de l'automatisation de la procédure pour les mouvements de produits soumis à accise mis à la consommation au sein de l'UE et livrés à des fins commerciales. Enfin, la terminologie de la loi est modernisée à la lumière de la directive précitée et certaines de ses dispositions sont actualisées.

FORMALITÉS

3.1. L'avant-projet concerne le traitement de données à caractère personnel (voir l'article 20, § 2, en projet, de la loi du 22 décembre 2009 – article 11 de l'avant-projet). À la question de savoir si l'avis de l'Autorité de protection des données a été recueilli au sujet de l'avant-projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd niet aangevraagd. Het voorliggend wetsvoorstel beoogt geen verwerking van persoonsgegevens. De gegevens van economische operatoren worden enkel gebruikt in het kader van vergunningverlening en voor hun identificatie aan de hand van een uniek accijnsnummer bij goederenbewegingen van en naar vergunninghouders. De data van vergunninghouders worden opgeslagen in de SEED-databank (System for Exchange of Excise Data) en de goederenbewegingen in EMCS (Excise Movement Control System).

Daaraan kan worden toegevoegd dat voor zover er enige verwerking van persoonsgegevens in de marge van dit wetsontwerp aan de orde zou zijn, dit geenszins wordt opgezet door deze wetgeving, maar dat die verwerking van persoonsgegevens reeds bestaat op grond van eerder bestaande wetgeving, die hier niet wordt voorgelegd voor advies.

Gelet op het feit dat dergelijke verwerking van persoonsgegevens derhalve niet door deze wetgeving is ingegeven, maar slechts een verenigbaar doeleinde zou zijn met reeds eerder bestaande wettelijk geregelde verwerkingen van persoonsgegevens, wordt het voorliggend ontwerp geenszins als de wettelijke grondslag voor deze verwerking van persoonsgegevens beschouwd of ingegeven, en derhalve dient daarvoor geen advies aan de gegevensbeschermingsautoriteit te worden gevraagd, nu dit ontwerp buiten het bestek

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

van artikel 23 §1, 1° van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de gegevensbeschermingsautoriteit valt ».

3.2. On ne peut se rallier à ce point de vue. Dans la mesure où le numéro d'accise unique est également utilisé par des personnes physiques, son utilisation dans le traitement de données conformément à l'article 20, § 2, en projet, de la loi du 22 décembre 2009 a pour effet de qualifier l'information traitée d'« information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable ». En effet, en vertu de l'article 4, point 1), du 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)', est « réputée être une 'personne physique identifiable' une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification (...) ». Le fait que l'objectif principal du régime ne soit pas le traitement de données à caractère personnel et que ce traitement ne soit qu'un accessoire du régime d'autorisation instauré par l'avant-projet est sans incidence.

Dès lors que l'avant-projet contient des dispositions réglant le traitement de données à caractère personnel, il convient, conformément à l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données, combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, de recueillir l'avis de l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données'. Force est dès lors de conclure que l'avis de l'Autorité de protection des données devra encore être recueilli avant que l'avant-projet puisse se concrétiser.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État², les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore 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.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

A. Conformité avec la directive

4. Mis à part les articles 34 et 35, toutes les dispositions de l'avant-projet transposent la directive (UE) 2020/262. Le dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, contient un tableau de concordance expliquant comment les différentes dispositions de la directive sont transposées dans l'avant-projet. Un tableau de transposition devrait également être joint au projet, tel qu'il sera soumis à la Chambre des représentants, précisant pour chaque disposition de l'avant-projet quelle disposition de la directive (UE) 2020/262 est transposée.

² À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

5. Sans préjudice des observations formulées ci-après à cet égard, on peut déjà noter ce qui suit sur la conformité de l'avant-projet avec la directive (UE) 2020/262 :

- l'article 6, paragraphe 9, deuxième alinéa, de la directive n'est pas transposé;
- on peut déduire de l'article 30, § 1^{er}, en projet, de la loi du 22 décembre 2009 (article 17 de l'avant-projet) une possibilité de limiter le champ d'application du dispositif, compte tenu de l'habilitation conférée au Roi lui permettant de déterminer les cas et les conditions dans lesquels s'applique ce dispositif. Cette possibilité de limiter le champ d'application n'est pas prévue à l'article 26 de la directive (UE) 2020/262;
- dans le texte néerlandais, la précision « in goede orde » à l'article 32, § 3, alinéa 1^{er}, *in fine*, en projet, de la loi du 22 décembre 2009 (article 19 de l'avant-projet) ne provient pas de la directive (UE) 2020/262. L'auteur de l'avant-projet devrait vérifier s'il n'est pas préférable de supprimer ces mots;
- le délégué a reconnu que l'article 37, paragraphe 3, de la directive (UE) 2020/262 (dont il ressort que la Belgique, en tant qu' État membre d'expédition, transmet l'accusé de réception à l'expéditeur certifié) doit encore être transposé (article 25 de l'avant-projet);
- le délégué a admis que dans le texte néerlandais de l'article 36/5, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 22 décembre 2009 (article 25 de l'avant-projet), conformément à l'article 37, paragraphe 2, quatrième alinéa, de la directive (UE) 2020/262, l'accusé validé doit constituer une preuve de « betaling » au lieu d'une preuve de « aangifte »;
- le délégué a admis que l'article 40, paragraphe 3, de la directive (UE) 2020/262 doit encore être transposé (article 28 de l'avant-projet);
- le délégué a reconnu, enfin, que l'hypothèse figurant à l'article 46, paragraphe 3, deuxième alinéa, première phrase, de la directive (UE) 2020/262, qui concerne le remboursement des droits d'accise ou la remise par la Belgique dans le cas de figure où les produits soumis à accises ont été mis à la consommation ici et où les droits d'accise ont été prélevés dans l'État membre où l'irrégularité a été commise ou constatée, doit encore être transposée (article 32 de l'avant-projet).

B. Accords entre États membres

6.1. Invité à fournir des précisions sur l'« accord administratif bilatéral » dont il est fait mention à l'article 36/9, § 2, en projet, de la loi du 22 décembre 2009 (article 29 de l'avant-projet), le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het betreft hier een administratieve overeenkomst tussen douaneadministraties, en geen verdrag ».

Invité à fournir des précisions sur les « accords administratifs » dont il est fait état à l'article 37, § 4, en projet, de la même loi (article 30 de l'avant-projet), le délégué a déclaré ce qui suit :

« Zowel in de huidige richtlijn als in de nieuwe richtlijn staat vermeld dat de 'betrokken lidstaten, onder de door hen vast te stellen voorwaarden deze voorschriften kunnen vereenvoudigen op basis van bilaterale (of multilaterale) regelingen'. Dit is hier een overname van de bestaande tekst. Het gaat hier dus over overeenkomsten tussen lidstaten en de voorwaarde die België hanteert in het geval dat accijnsgoederen veelvuldig of regelmatig worden gekocht. Deze overeenkomsten worden afgesloten tussen de administratiehoofden, ze worden gepubliceerd in circulaire, deze kunnen op fisconetplus geraadpleegd worden ».

6.2. Dans son avis 42.631/AG du 8 mai 2007, le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes au sujet de tels accords :

« Pour autant que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique d'un traité et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent, ces accords ne sont pas de nouveaux traités, mais de simple 'executive agreements'. Ils ne doivent dès lors pas être conclus par le Roi. Les Chambres législatives ne doivent pas y donner leur assentiment (...) ».

La pratique révèle cependant également que certains accords comportent bel et bien des réglementations autonomes qui font naître des droits et obligations nouveaux pour les autorités ou les citoyens. Pareils accords doivent dans ces cas être considérés comme des traités. Conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, ils devraient dès lors, en principe, être conclus par le Roi et recevoir l'assentiment des Chambres législatives. S'il s'agit 'de traités mixtes', les gouvernements communautaires et/ou régionaux doivent en outre être associés à leur conclusion et les parlements communautaires et/ou régionaux y donner eux aussi leur assentiment »³.

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour les accords administratifs prévus par les dispositions précitées de l'avant-projet.

6.3. Dans la mesure où ces accords administratifs contiendraient des dispositions réglementaires, ceux-ci devraient en outre être publiés au Moniteur belge conformément à l'article 190 de la Constitution. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, ces dispositions ne sont pas opposables aux particuliers si elles ne sont pas publiées au Moniteur belge⁴.

³ Avis C.E. 42.631/AG du 8 mai 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005', *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4912/1, p. 15.

⁴ Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.T.* 1982, pp. 565-567, note J. VERHOEVEN.

C. Examen rédactionnel

7. L'avant-projet, en particulier la version néerlandaise de celui-ci, sera encore soumis à un examen complémentaire approfondi quant à sa rédaction. À titre d'exemple, on peut relever les points suivants :

- à l'article 7, § 1^{er}, a), ii), en projet, de la loi du 22 décembre 2009 (article 6 de l'avant-projet), on remplacera le membre de phrase « ou toute autre personne ayant garanti le paiement des droits conformément aux articles 19, § 2, 2^o, et 20, § 3, 1^o, » par le membre de phrase « ou toute autre personne ayant garanti le paiement des droits conformément aux articles 19, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, alinéa 2, et 20, § 3, alinéa 2, 1^o, alinéa 2, »;
- dans la phrase liminaire de l'article 7 de l'avant-projet, on remplacera les mots « les a) et b) » par : « la phrase introductive ainsi que les points a) et b) »;
- dans le texte néerlandais de l'article 20, § 4, en projet, de la loi du 22 décembre 2009 (article 11 de l'avant-projet), on supprimera le mot « gemachtigde » dans le membre de phrase « hier te lande gemachtigde gevestigde erkend entrepouhouder »;
- à l'article 20, § 5, en projet, il conviendra au demeurant de viser les paragraphes 1^{er}, 2 et 4 (et non : 1^{er} et 4), conformément à l'article 16 de la directive (UE) 2020/262;
- à l'article 26, § 9, en projet, de la loi précitée (article 14 de l'avant-projet), on écrira, conformément à l'article 20, paragraphe 7, de la directive (UE) 2020/262 : « qui sera l'une de celles visées à l'article 20, § 1^{er}, a), i), ii), iii) ou v) (...) »;
- dans le texte néerlandais de l'article 30, § 4, en projet, de la loi précitée (article 17 de l'avant-projet), on écrira : « Een kopie van het *in* paragraaf 1, onder a), bedoelde nooddokument ... »;
- à l'article 31, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de la loi précitée (article 18 de l'avant-projet), on écrira dans le texte néerlandais : « ... of in de door de ambtenaar, aangewezen door de Koning, toegestane gerechtvaardigde gevallen... »; la même observation vaut pour les dispositions en projet de l'avant-projet où figure une formulation identique;
- à l'article 31, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi précitée (article 18 de l'avant-projet), il y a lieu d'écrire dans le texte néerlandais « ... hetzij omdat het geautomatiseerde systeem niet beschikbaar is ... »;
- à l'article 31, § 2, alinéa 4, en projet, de la loi précitée (article 18 de l'avant-projet), on écrira : « ... l'administration transmet à l'expéditeur une copie du document visé à l'alinéa 1^{er} »;
- à l'article 31, § 2, alinéa 5, en projet, de la loi précitée (article 18 de l'avant-projet), on écrira dans le texte néerlandais « ... afgerond zijn, ... »;

- à l'article 36/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi précitée (article 21 de l'avant-projet), on écrira dans le texte néerlandais « een aanvraag indienen ».

Observations par article

Articles 10 et 11

8. L'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, alinéa 3, en projet (article 10 de l'avant-projet) et l'article 20, § 3, alinéa 2, 1^o, alinéa 3, en projet, de la loi du 22 décembre 2009 (article 11 de l'avant-projet) disposent chaque fois qu'aucune garantie n'est requise pour les mouvements de produits énergétiques par canalisations fixes, « excepté dans des cas dûment justifiés ». Il y a lieu de préciser qui est compétent pour décider de ces cas.

Article 12

9. Invité à préciser l'application concrète de l'article 21, en projet, de la loi du 22 décembre 2009, le délégué a répondu ce qui suit :

« Een geregistreerde geadresseerde kan inderdaad enkel en alleen accijnsgoederen ontvangen vanuit een andere lidstaat onder de accijnsschorsingsregeling. Er bestaat een vergunning "geregistreerde geadresseerde" waarbij de betrokkene kan kiezen om ofwel telkens voorafgaand aan een verzending van de goederen de betaling van de accijnzen te waarborgen, ofwel om een doorlopende zekerheid te stellen. Daarnaast kennen we ook het statuut van een 'tijdelijk geregistreerde geadresseerde': dit is wanneer de betrokkenen slechts sporadisch accijnsgoederen ontvangt vanuit een andere lidstaat onder de accijnsschorsingsregeling ».

L'auteur du projet vérifiera si, à la lumière de cette explication, on ne peut pas clarifier le texte de l'article 21.

En tout état de cause, il est recommandé de mieux définir les termes « à titre occasionnel » à l'article 21, § 3, en projet, conformément à l'article 18, paragraphe 3, de la directive (UE) 2020/262 (« à une quantité déterminée de produits soumis à accise, à un seul expéditeur et à une durée déterminée »).

Article 17

10. L'auteur de l'avant-projet doit s'assurer qu'il n'y a pas lieu, à l'article 30, § 5, *in fine*, en projet, de la loi du 22 décembre 2009, de disposer qu'il faut appliquer *mutatis mutandis* non seulement les paragraphes 2 et 3, mais aussi le paragraphe 4.

Articles 21 et 24

11. À l'article 36/1, § 2, alinéa 3, en projet, de la loi du 22 décembre 2009, on observe une discordance entre le texte néerlandais et le texte français et il est en outre permis de douter de

l'exactitude du texte néerlandais (« de gecertificeerde geadresseerde daaronder begrepen »), à la lumière de l'article 35, paragraphe 3, de la directive (UE) 2020/262. Le délégué a déclaré que ce point sera étudié plus avant et que la concordance des deux versions linguistiques sera améliorée.

12. Le même problème se pose pour l'article 36/4, § 5, en projet, de la même loi (article 24 de l'avant-projet), pour lequel il existe également un doute quant à l'exactitude du texte néerlandais (« die toebehoort aan »), au regard de l'article 36, paragraphe 5, de la directive (UE) 2020/262, et pour lequel il existe une discordance entre les deux versions linguistiques.

Article 29

13. Le délégué a précisé ce qu'il y a lieu de comprendre par « un itinéraire approprié » à l'article 36/9, § 1^{er}, a), en projet, de la loi du 22 décembre 2009, en ces termes :

« Dit is letterlijk overgenomen uit de richtlijn. Het gaat hier om de uitzonderlijke gevallen van bewegingen van accijnsgoederen die reeds tot verbruik zijn uitgeslagen in België en naar een bestemming in België worden verzonden waarbij het niet anders kan dan even gebruik te maken van het grondgebied van een andere lidstaat; het gaat hier dus over bewegingen in de grensstreek. Deze bewegingen moeten logischerwijze geschieden via een passend traject. Een voorbeeld: een beweging van Chimay naar Vresse-sur-Semois zal logischerwijze steeds via het Franse grondgebied geschieden. Wanneer de betrokken goederen in voorkomend geval bij een controle tijdens het transport in Brussel zouden worden aangetroffen, dan kunnen we moeilijk spreken over een passend traject ».

Article 31

14. Dans le texte néerlandais de l'article 38, § 4, en projet, de la loi du 22 décembre 2009, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il faut entendre par « aldaar », ce mot n'ayant du reste pas de pendant dans le texte français. Le délégué a donné les précisions suivantes :

« Hier wordt bedoeld het grondgebied van een andere lidstaat tijdens de overbrenging van accijnsgoederen die reeds ten verbruik zijn uitgeslagen ter bestemming van België. Dit moet eveneens aangepast worden in de Franstalige tekstversie ».

Article 36

15. À l'article 50, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 22 décembre 2009, on visera l'article 36 « dans sa version applicable avant le 13 février 2023 » (voir l'article 38 de l'avant-projet, dont il découle que le nouvel article 36, inséré par l'article 20 de l'avant-projet, sera d'application à partir du 13 février 2023).

16. Pour le régime transitoire prévu à l'article 50, alinéa 2, en projet, de la même loi, il n'existe pas de régime correspondant dans la directive (UE) 2020/262. Le délégué a justifié ce régime comme suit :

« Deze overgangsmaatregel werd voorzien opdat de oude bepalingen nog tot 13 februari 2023 zouden blijven bestaan.

Het huidige/oude artikel 36 (waarin nog geen sprake is van de vergunningen gecertificeerde afzender en gecertificeerde geadresseerde) blijft gelden tot 13 februari 2023. Pas op 13 februari 2023 treden de artikelen 20 tot en met 29 (ontworpen artikelen 36 tot en met 36/9) in werking (deze artikelen betreffen de automatisering van de bewegingen van accijnsgoederen die reeds in een andere lidstaat tot verbruik zijn uitgeslagen en geleverd en gebruikt worden voor commerciële doeleinden) ».

Dans la mesure où le régime transitoire peut être réputé ne pas aller à l'encontre des obligations découlant de la directive (UE) 2020/262 à partir du 13 février 2023 (voir, en ce qui concerne l'entrée en vigueur des dispositions concernées, l'article 57, paragraphe 2, de la directive), il peut être admis.

Article 38

17. À l'exception des articles 20 à 29, la loi à adopter entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer à l'entrée en vigueur le jour de la publication au Moniteur belge.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH