



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.718/3
van 10 januari 2023

avis 72.718/3
du 10 janvier 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
16 maart 2022 tot uitvoering
van artikel 427 van de
programmawet van
27 december 2004, met het
oog op de aanpassing van de
indieningsprocedures van de
voorraadaangiften'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
16 mars 2022 portant
exécution de l'article 427 de la
loi-programme du
27 décembre 2004, en vue de
modifier la procédure
d'introduction des déclarations
de stock'

Op 9 december 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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 maart 2022 tot uitvoering van artikel 427 van de programmawet van 27 december 2004, met het oog op de aanpassing van de indieningsprocedures van de voorraadaangiften’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 januari 2023.

*

Le 9 décembre 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 projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 16 mars 2022 portant exécution de l'article 427 de la loi-programme du 27 décembre 2004, en vue de modifier la procédure d'introduction des déclarations de stock’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 3 janvier 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Wouter PAS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 janvier 2023.

*

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. Luidens artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 16 maart 2022 ‘tot uitvoering van artikel 427 van de programmawet van 27 december 2004’ moet de verschuldigde aanvullende bijzondere accijns worden voldaan op het door de Minister van Financiën (hierna: de minister) aangewezen kantoor van de douane en accijnzen, uiterlijk de donderdag van de week die volgt op de week van de tariefverhoging van de bijzondere accijns.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe die bepaling aldus te wijzigen dat de minister wordt gemachtigd om de procedure te bepalen volgens dewelke de verschuldigde aanvullende bijzondere accijns moet worden voldaan (artikel 1 van het ontwerp). Ter uitvoering van die verruimde machtiging wordt bij een ontwerp dat gelijktijdig voor advies werd voorgelegd (adviesaanvraag 72.719/3) het ministerieel besluit van 17 maart 2022 ‘tot uitvoering van het koninklijk besluit van 16 maart 2022 tot uitvoering van artikel 427 van de programmawet van 27 december 2004’ gewijzigd.¹

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 420, § 3, 2°, van de programmawet van 27 december 2004, naar luid waarvan in afwijking van artikel 427 van diezelfde programmawet de Koning in een enkel, voor alle verhogingen van de bijzondere accijns vastgesteld overeenkomstig de bepalingen opgenomen in 1°, geldig koninklijk besluit de voorwaarden en eventuele beperkingen bepaalt binnen dewelke een belastingheffing op de voorraden energieproducten die tot verbruik zijn uitgeslagen zal plaatsvinden.

Vermits die bepaling afwijkt van artikel 427 van de programmawet van 27 december 2004 is het niet nodig, en zelf niet mogelijk, om bijkomend rechtsgrond te zoeken in die bepaling.

¹ De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende: “In het verleden werd steeds gebruik gemaakt in identieke situaties van zowel een KB als een MB. Daarom werd dezelfde werkwijze gekozen. Indien de RVS van oordeel is dat de volledige regeling in een KB kan opgenomen worden, dan is dat inderdaad een goede oplossing. Het KB en MB zal dan herwerkt worden tot enkel een KB.”

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 maart 2022 ‘tot uitvoering van artikel 427 van de programmawet van 27 december 2004’.

Er bestaan evenwel twee koninklijke besluiten van die datum met een identiek opschrift, een dat betrekking heeft op accijnsverhogingen, het ander op accijnsverlagingen. Weliswaar kan uit de tekst van het te wijzigen artikel 2, § 2, worden opgemaakt welk van de twee koninklijke besluiten wordt bedoeld, toch dreigt het bestaan van twee besluiten van dezelfde datum en met hetzelfde opschrift aanleiding te geven tot verwarring en rechtsonzekerheid.

Hierop gewezen stelde de gemachtigde voor om op de volgende manier duidelijk te maken welk van beide koninklijke besluiten wordt gewijzigd:

“Er kan misschien verwezen worden naar de specifieke referentie uit het Belgisch Staatsblad. Voor het KB betreft het C - 2022/31248 en voor het MB betreft het C - 2022/31250.”

Hiermee kan worden ingestemd, al wordt er goed aan gedaan om tevens het opschrift van beide koninklijke besluiten van 16 maart 2022 te wijzigen teneinde duidelijk te maken dat het ene accijnsverhogingen en het andere accijnsverlagingen betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Volgens het opschrift van het ontwerp wordt het koninklijk besluit van 16 maart 2022 gewijzigd “met het oog op de aanpassing van de indieningsprocedures van de voorraadaangiften”.

Artikel 2, § 2, van dat koninklijk besluit, tot wijziging waarvan artikel 1 van het ontwerp strekt, betreft evenwel niet de indieningsprocedures van de voorraadaangiften, maar de procedure volgens dewelke de verschuldigde aanvullende bijzondere accijns moet worden voldaan. Dit moet in het opschrift beter tot uiting komen.

Artikel 2

6. Luidens artikel 2 ervan treedt het te nemen besluit in werking op de dag volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Gevraagd of er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, bepaald bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, antwoordde de gemachtigde:

“Gelet op het feit dat deze wijziging zo snel als mogelijk moet doorgevoerd worden werd voor deze oplossing gekozen. Het cliquetsysteem is momenteel voorzien tot eind maart 2023, het aangepaste systeem van voorraadaangiftes treedt dus het best zo snel als mogelijk in werking.”

Vermits uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat de ontworpen regeling zal worden toegepast vanaf 1 april 2023, lijkt er nog voldoende tijd voorhanden om het ontwerp ruim voor die datum te nemen en bekend te maken. Bijgevolg lijken er geen redenen te zijn om af te wijken van de gewone regeling voor de inwerkingtreding van besluiten en moet artikel 2 van het ontwerp worden weggelaten teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de ontworpen regeling.

*

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. Aux termes de l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 16 mars 2022 'portant exécution de l'article 427 de la loi-programme du 27 décembre 2004', le droit d'accise spécial complémentaire doit être payé au bureau des douanes et accises désigné par le Ministre des Finances (ci-après : le ministre), au plus tard le jeudi de la semaine qui suit celle de l'augmentation du droit d'accise spécial.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier cette disposition de manière à ce que le ministre soit habilité à établir la procédure selon laquelle le droit d'accise spécial complémentaire doit être payé (article 1^{er} du projet). Afin de mettre en œuvre cette habilitation élargie, un projet soumis simultanément pour avis (demande d'avis 72.719/3) modifie l'arrêté ministériel du 17 mars 2022 'portant exécution de l'arrêté royal du 16 mars 2022 portant exécution de l'article 427 de la loi-programme du 27 décembre 2004' ¹.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le lendemain de sa publication au Moniteur belge (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 420, § 3, 2°, de la loi-programme du 27 décembre 2004, aux termes duquel le Roi par dérogation à l'article 427 de cette même loi-programme déterminera dans un seul arrêté royal valable pour toutes les augmentations du droit d'accise spécial fixées conformément aux dispositions reprises au 1°, les conditions et les éventuelles limites dans lesquelles une taxation des stocks de produits énergétiques mis à la consommation s'effectuera.

Cette disposition dérogeant à l'article 427 de la loi-programme du 27 décembre 2004, il n'est pas nécessaire, ni même possible, de rechercher un fondement juridique supplémentaire dans cette disposition.

¹ Le délégué a déclaré à cet égard ce qui suit : « In het verleden werd steeds gebruik gemaakt in identieke situaties van zowel een KB als een MB. Daarom werd dezelfde werkwijze gekozen. Indien de RVS van oordeel is dat de volledige regeling in een KB kan opgenomen worden, dan is dat inderdaad een goede oplossing. Het KB en MB zal dan herwerkt worden tot enkel een KB ».

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le projet vise à modifier l'arrêté royal du 16 mars 2022 'portant exécution de l'article 427 de la loi-programme du 27 décembre 2004'.

Il existe toutefois deux arrêtés royaux portant la même date et le même intitulé : l'un concerne les augmentations du droit d'accise, l'autre les réductions du droit d'accise. S'il est certes possible de déterminer sur la base du texte de l'arrêté royal à modifier lequel des deux arrêtés royaux est visé, l'existence de deux arrêtés de même date et portant le même intitulé risque d'être source de confusion et d'insécurité juridique.

Interrogé sur ce point, le délégué a suggéré de préciser de la manière suivante lequel des deux arrêtés royaux est modifié :

« Er kan misschien verwezen worden naar de specifieke referentie uit het Belgisch Staatsblad. Voor het KB betreft het C - 2022/31248 en voor het MB betreft het C - 2022/31250 ».

Cette suggestion peut être retenue, même si l'on serait bien avisé de modifier également l'intitulé des deux arrêtés royaux du 16 mars 2022 pour y préciser que l'un porte sur les augmentations du droit d'accise et l'autre sur les réductions du droit d'accise.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Selon l'intitulé du projet, l'arrêté royal du 16 mars 2022 est modifié « en vue de modifier la procédure d'introduction des déclarations de stock ».

Toutefois, l'article 2, § 2, de cet arrêté royal que l'article 1^{er} du projet entend modifier, ne concerne pas les procédures d'introduction des déclarations de stock, mais la procédure selon laquelle le droit d'accise spécial complémentaire doit être payé. L'intitulé doit l'exprimer plus clairement.

Article 2

6. Selon son article 2, l'arrêté envisagé entre en vigueur le lendemain de sa publication au Moniteur belge.

À la question de savoir si une raison spécifique justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, 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', le délégué a donné la réponse suivante :

« Gelet op het feit dat deze wijziging zo snel als mogelijk moet doorgevoerd worden werd voor deze oplossing gekozen. Het cliquetsysteem is momenteel voorzien tot eind maart 2023, het aangepaste systeem van voorraadaangiften treedt dus het best zo snel als mogelijk in werking ».

Dès lors qu'il peut se déduire de la réponse du délégué que le dispositif en projet sera appliqué à partir du 1^{er} avril 2023, il semble qu'il reste encore suffisamment de temps pour adopter le projet et le publier bien avant cette date. Par conséquent, il ne semble pas y avoir lieu de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés et l'article 2 du projet devra être omis afin de permettre à chacun de disposer d'un délai raisonnable pour prendre connaissance du dispositif en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE