



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.966/1/V
van 14 augustus 2024

avis 76.966/1/V
du 14 août 2024

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
15 juli 2015 houdende
uitvoering van de artikelen 7,
§ 4, en 53, § 1, 3°, c) en d),
van het koninklijk besluit van
28 juni 2015, betreffende de
belasting van
energieproducten en
elektriciteit'

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 15 juillet 2015 portant
exécution des articles 7, § 4,
et 53, § 1^{er}, 3°, c) et d), de
l'arrêté royal du 28 juin 2015,
concernant la taxation des
produits énergétiques et de
l'électricité'

Op 15 juli 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege* verlengd tot 29 augustus 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 15 juli 2015 houdende uitvoering van de artikelen 7, § 4, en 53, § 1, 3°, c) en d), van het koninklijk besluit van 28 juni 2015, betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 augustus 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Elly VAN DE VELDE, staatsraad, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 14 augustus 2024.

*

* 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 verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

Le 15 juillet 2024, 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, prolongé de plein droit * jusqu'au 29 août 2024, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 15 juillet 2015 portant exécution des articles 7, § 4, et 53, § 1^{er}, 3°, c) et d), de l'arrêté royal du 28 juin 2015, concernant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 8 août 2024. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Elly VAN DE VELDE, conseiller d'État, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur chef de section.

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 14 août 2024.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 juin au 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de minister van Financiën strekt ertoe enkele woorden op te heffen (artikel 1 van het ontwerp) en enkele bepalingen toe te voegen (artikelen 2 tot 4) aan het ministerieel besluit van 15 juli 2015 ‘houdende uitvoering van de artikelen 7, § 4, en 53, § 1, 3°, c) en d), van het koninklijk besluit van 28 juni 2015, betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit’. Artikel 5 regelt de inwerkingtreding van het te nemen ministerieel besluit.

RECHTSGROND

4. Blijkens de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 14, § 4, en 16, § 3, van het koninklijk besluit van 28 juni 2015 ‘betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit’, laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 juli 2024 ‘houdende diverse bepalingen betreffende de controle van energieproducten en elektriciteit inzake accijnzen’.

De artikelen 14, § 4, en 16, § 3, van het koninklijk besluit van 28 juni 2015 zoeken op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 431, derde zin, en 432, §§ 1 en 2, van de programmawet van 27 december 2004, zoals gewijzigd bij de wet van 21 december 2013 ‘houdende diverse fiscale en financiële bepalingen’.

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van het volgende.

5.1. De gemachtigde stemde ermee in dat ook paragraaf 3 van artikel 432 van de programmawet van 27 december 2004 een rechtsgrondbiedende bepaling is.

5.2. De programmawet van 27 december 2004 is tevens gewijzigd bij de wet van 20 november 2022 ‘houdende diverse fiscale en financiële bepalingen’.

VORMVEREISTEN

6. Gevraagd naar de stand van zaken van het overleg van het Comité van Ministers van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, antwoordde de gemachtigde:

“Het MB werd goedgekeurd door de BLEU-raad van 16 juli 2024, en zal worden voorgelegd aan het BLEU Comité van Ministers op de eerstvolgende mogelijkheid daartoe.”

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7.1. Gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond (opmerkingen 5.1 en 5.2), moet in het eerste lid van de aanhef:

- de zinsnede “, §§ 1 en 2” worden weggelaten, zodat wordt verwezen naar artikel 432 van de programmawet van 27 december in zijn geheel;
- *in fine* de zinsnede “gewijzigd bij de wet van 21 december 2013 en de wet van 20 november 2022” worden toegevoegd.

7.2. In het tweede lid van de aanhef moet worden gepreciseerd dat de artikelen 14, § 4, en 16, § 3, van het koninklijk besluit van 28 juni 2015 gewijzigd zijn bij het koninklijk besluit van 25 juli 2024.

7.3. In het vierde lid van de aanhef schrijve men “16 juli 2024” als datum.

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.

Artikelen 2 en 3

8. Gevraagd waarom luidens het ontworpen artikel 2/1 (artikel 3 van het ontwerp) de dienst, bij wie de vergunning energieproducten en elektriciteit moet worden aangevraagd, wordt aangeduid door de administrateur-generaal² en niet door de minister van Financiën, zoals geadviseerd door de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 75.856/3³ en dienovereenkomstig bepaald in artikel 14, § 4, van het koninklijk besluit van 28 juni 2015 (zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 juli 2024), antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De keuze voor een dienst aangeduid door de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen werd gemaakt om te anticiperen op organisatorische wijzigingen in de administratie in de toekomst. Politiek wordt de keuze gemaakt om het aanvraagformulier te laten indienen bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen van de FOD Financiën, maar het leek ons dat we de keuze voor de specifieke dienst binnen die administratie zouden kunnen overlaten aan de administrateur-generaal (die de specifieke dienst bekendmaakt via circulaire).

Concreet is het zo dat de aanvragen tot het eind 2024 nog moeten worden ingediend binnen een bepaalde dienst onder de administratie Operaties van de AAD&A (momenteel de regiomanagers (‘directeurs’) van het gebied waarin de aanvrager is gevestigd voor zover zijn gebruiksplaatsen, vestigingsplaatsen, verdeelpunten, de plaatsen van de productie of de plaats van de maatschappelijke zetel binnen hetzelfde gebied zijn gelegen; of de centrale component (i.o. van de administrateur-generaal) in andere situaties), maar vanaf 1 januari zal dit in principe naar een andere dienst gaan (maar nog steeds binnen AAD&A en nog steeds onder de administratie Operaties).”

Met deze verantwoording van de gemachtigde voor de delegatie aan de administrateur-generaal kan worden ingestemd, althans in zoverre de aanwijzing van de dienst gebeurt bij een formele beslissing van de administrateur-generaal die wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, en dus niet bij een circulaire, die als dusdanig immers geen rechtsgevolgen kan hebben.

Artikelen 3 en 4

9. In het licht van de draagwijdte van de ontworpen artikelen 2/1 en 2/2 die worden ingevoegd in hoofdstuk II van het ministerieel besluit van 15 juli 2015, stemde de gemachtigde ermee in dat ook het opschrift van hoofdstuk II moet worden aangepast.

² Zoals gedefinieerd in artikel 2 van het ontwerp.

³ Adv.RvS 75.856/3 van 4 april 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 juli 2024 ‘houdende diverse bepalingen betreffende de controle van energieproducten en elektriciteit inzake accijnzen’, opmerking 7.

Artikel 5

10. Naar luid van artikel 5 van het ontwerp treedt het te nemen ministerieel besluit in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen die ingaat de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

In dat verband moeten de stellers van het ontwerp erop toezien dat het te nemen ministerieel besluit niet eerder in werking treedt dan het koninklijk besluit van 28 juni 2015, zoals dit is gewijzigd bij koninklijk besluit van 25 juli 2024. Dat laatste koninklijk besluit treedt in werking op 1 september 2024.

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du ministre des Finances soumis pour avis a pour objet d'abroger quelques mots (article 1^{er} du projet) dans l'arrêté ministériel du 15 juillet 2015 'portant exécution des articles 7, § 4, et 53, § 1^{er}, 3^o, c) et d), de l'arrêté royal du 28 juin 2015, concernant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité' et de le compléter par quelques dispositions (articles 2 à 4). L'article 5 règle l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel envisagé.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Selon le préambule, le projet trouve un fondement juridique dans les articles 14, § 4, et 16, § 3, de l'arrêté royal du 28 juin 2015 'concernant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité', modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 25 juillet 2024 'portant diverses dispositions de contrôle des produits énergétiques et de l'électricité en matière d'accise'.

Les articles 14, § 4, et 16, § 3, de l'arrêté royal du 28 juin 2015 recherchent à leur tour un fondement juridique des articles 431, troisième phrase, et 432, §§ 1^{er} et 2, de la loi-programme du 27 décembre 2004, modifiés par la loi du 21 décembre 2013 'portant des dispositions fiscales et financières diverses'.

On peut souscrire à ce point de vue, sous réserve des observations suivantes.

5.1. De l'accord du délégué, le paragraphe 3 de l'article 432 de la loi-programme du 27 décembre 2004 est également une disposition procurant un fondement juridique.

5.2. La loi-programme du 27 décembre 2004 a en outre été modifiée par la loi du 20 novembre 2022 'portant des dispositions fiscales et financières diverses'.

FORMALITÉS

6. Interrogé sur l'état d'avancement de la concertation du Comité des Ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, le délégué a répondu :

« Het MB werd goedgekeurd door de BLEU-raad van 16 juli 2024, en zal worden voorgelegd aan het BLEU Comité van Ministers op de eerstvolgende mogelijkheid daartoe ».

Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹, 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.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7.1. Compte tenu des observations qui précèdent concernant le fondement juridique (observations 5.1 et 5.2), dans le premier alinéa du préambule :

- on omettra le segment de phrase « , §§ 1^{er} et 2 » de manière à faire référence à l'article 432 de la loi-programme du 27 décembre dans son intégralité ;
- on ajoutera *in fine* le membre de phrase « modifiés par les lois des 21 décembre 2013 et 20 novembre 2022 ».

7.2. Le deuxième alinéa du préambule précisera que les articles 14, § 4, et 16, § 3, de l'arrêté royal du 28 juin 2015 ont été modifiés par l'arrêté royal du 25 juillet 2024.

7.3. Dans le quatrième alinéa du préambule, on inscrira la date du « 16 juillet 2024 ».

¹ 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.

Articles 2 et 3

8. Interrogé sur les motifs pour lesquels, aux termes de l'article 2/1 en projet (article 3 du projet), le service auprès duquel doit être demandée l'autorisation produits énergétiques et électricité est désigné par l'administrateur général ² et non par le ministre des Finances, comme l'a préconisé la section de législation du Conseil d'État dans son avis 75.856/3 ³ et comme le prévoit en conséquence l'article 14, § 4, de l'arrêté royal du 28 juin 2015 (modifié par l'arrêté royal du 25 juillet 2024), le délégué a répondu ce qui suit :

« De keuze voor een dienst aangeduid door de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen werd gemaakt om te anticiperen op organisatorische wijzigingen in de administratie in de toekomst. Politiek wordt de keuze gemaakt om het aanvraagformulier te laten indienen bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen van de FOD Financiën, maar het leek ons dat we de keuze voor de specifieke dienst binnen die administratie zouden kunnen overlaten aan de administrateur-generaal (die de specifieke dienst bekendmaakt via circulaire).

Concreet is het zo dat de aanvragen tot het eind 2024 nog moeten worden ingediend binnen een bepaalde dienst onder de administratie Operaties van de AAD&A (momenteel de regiomanagers ('directeurs') van het gebied waarin de aanvrager is gevestigd voor zover zijn gebruiksplaatsen, vestigingsplaatsen, verdeelpunten, de plaatsen van de productie of de plaats van de maatschappelijke zetel binnen hetzelfde gebied zijn gelegen; of de centrale component (i.o. van de administrateur-generaal) in andere situaties), maar vanaf 1 januari zal dit in principe naar een andere dienst gaan (maar nog steeds binnen AAD&A en nog steeds onder de administratie Operaties) ».

Cette justification donnée par le délégué en ce qui concerne la délégation à l'administrateur général peut être accueillie, du moins dans la mesure où la désignation du service fait l'objet d'une décision formelle de l'administrateur général publiée au *Moniteur belge*, et donc non par voie de circulaire, laquelle ne saurait en effet produire d'effets juridiques en tant que telle.

Articles 3 et 4

9. Au regard de la portée des articles 2/1 et 2/2 en projet, insérés dans le chapitre II de l'arrêté ministériel du 15 juillet 2015, de l'accord du délégué, l'intitulé du chapitre II doit également être adapté.

Article 5

10. Aux termes de l'article 5 du projet, l'arrêté ministériel envisagé entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour suivant sa publication au *Moniteur belge*.

² Tel qu'il est défini à l'article 2 du projet.

³ Avis C.E. 75.856/3 du 4 avril 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 juillet 2024 'portant diverses dispositions de contrôle des produits énergétiques et de l'électricité en matière d'accise', observation 7.

À ce sujet, les auteurs du projet veilleront à ce que l'arrêté ministériel envisagé n'entre pas en vigueur avant l'arrêté royal du 28 juin 2015, modifié par l'arrêté royal du 25 juillet 2024. Ce dernier arrêté royal entre en vigueur le 1^{er} septembre 2024.

DE GRIFFIER —
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER —
LE PREMIER PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wilfried VAN VAERENBERGH