



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 79.251/3  
van 18 mei 2026

avis 79.251/3  
du 18 mai 2026

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 december 2009 tot het bepalen van de definitie en de voorwaarden waaraan een geregistreerd kassasysteem in de horecasector moet voldoen en tot intrekking van het koninklijk besluit van 24 april 2024 tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 december 2009 tot het bepalen van de definitie en de voorwaarden waaraan een geregistreerd kassasysteem in de horecasector moet voldoen'

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 30 décembre 2009 fixant la définition et les conditions auxquelles doit répondre un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca et retirant l'arrêté royal du 24 avril 2024 modifiant l'arrêté royal du 30 décembre 2009 fixant la définition et les conditions auxquelles doit répondre un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca'

Op 20 april 2026 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 30 december 2009 tot het bepalen van de definitie en de voorwaarden waaraan een geregistreerd kassasysteem in de horecasector moet voldoen en tot intrekking van het koninklijk besluit van 24 april 2024 tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 december 2009 tot het bepalen van de definitie en de voorwaarden waaraan een geregistreerd kassasysteem in de horecasector moet voldoen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Steven LIERMAN, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 mei 2026.

\*

Le 20 avril 2026, 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 30 décembre 2009 fixant la définition et les conditions auxquelles doit répondre un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca et retirant l'arrêté royal du 24 avril 2024 modifiant l'arrêté royal du 30 décembre 2009 fixant la définition et les conditions auxquelles doit répondre un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 5 mai 2026. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Steven LIERMAN, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mai 2026.

\*

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. Bij de artikelen 101 tot 103 van de wet van 28 december 2023 ‘houdende diverse fiscale bepalingen’ is met ingang van 1 januari 2024 wat toen de wet van 30 juli 2013 ‘met betrekking tot de certificatie van een geregistreerd kassasysteem in de horecasector’ was,<sup>1</sup> gewijzigd teneinde het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot andere sectoren dan de horecasector en te voorzien in een gemoderniseerd geregistreerd kassasysteem, waarbij automatisch digitaal gegevens worden verzonden naar de Federale Overheidsdienst Financiën.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 30 december 2009 ‘tot het bepalen van de definitie en de voorwaarden waaraan een geregistreerd kassasysteem moet voldoen’ hieraan aan te passen. Zo wordt de verwijzing naar de horecasector geschrapt in het opschrift van dat koninklijk besluit (artikel 1 van het ontwerp), en worden in artikel 2, eerste lid, van datzelfde koninklijk besluit de minimale technische vereisten gewijzigd waaraan het geregistreerd kassasysteem moet voldoen (artikel 2).

Het koninklijk besluit van 24 april 2024 ‘tot wijziging van het Koninklijk besluit van 30 december 2009 tot het bepalen van de definitie en de voorwaarden waaraan een geregistreerd kassasysteem in de horecasector moet voldoen’, dat in gelijkaardige wijzingen voorziet en dat ten dele reeds in werking is getreden, wordt ingetrokken (artikel 3).

De artikelen 1 en 3 van het te nemen besluit treden in werking op 1 juli 2026 en artikel 2 ervan treedt gefaseerd in werking tussen 1 juli 2026 en 1 januari 2029 (artikel 4).

### RECHTSGROND

3. Zoals terecht vermeld in de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 53*octies*, § 1, vierde lid, en § 1*bis*, en 54, eerste lid, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: Btw-wetboek).

Weliswaar wordt artikel 53*octies*, § 1*bis*, van het Btw-wetboek ten laatste met ingang van 1 januari 2028 opgeheven.<sup>2</sup> Vermits de ontworpen regeling enkel *bijkomend* rechtsgrond vindt in die bepaling, omwille van de nauwe verbondenheid met artikel 53*octies*, § 1,

---

<sup>1</sup> Sindsdien de wet van 30 juli 2013 ‘met betrekking tot de certificatie van een geregistreerd kassasysteem’.

<sup>2</sup> Zie artikel 46 van de wet van 12 mei 2024 ‘tot digitalisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën, de burgers, de bedrijven, de rechtspersonen en bepaalde derden en tot opheffing van de wet van 26 januari 2021 betreffende de dematerialisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën, de burgers, rechtspersonen en bepaalde derden en tot wijziging van diverse fiscale wetboeken en wetten’, dat luidens artikel 222 ervan ten laatste op 1 januari 2028 in werking treedt.

van het Btw-wetboek,<sup>3</sup> zal ze bij de opheffing van die paragraaf nog voldoende rechtsgrond vinden in de overige in de aanhef vermelde bepalingen.<sup>4</sup>

### ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Noch uit het thans voorliggende ontwerp, noch uit het gewijzigde koninklijk besluit van 30 december 2009 blijkt uitdrukkelijk dat met deze besluiten nadere uitvoering wordt gegeven aan het kassasysteem geïmplementeerd door artikel 2 van de wet van 30 juli 2013, zoals vervangen door de wet van 28 december 2023.

In artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 december 2009 wordt daarom het best gepreciseerd dat de definities van artikel 2 van de wet van 30 juli 2013 van toepassing zijn. Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“S’agissant de votre première question, la réponse est positive. Partant, cette référence à la loi du 30 juillet 2013 relative à la certification d’un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca sera ajoutée au niveau du commentaire relatif à la signature numérique dans le rapport au Roi du présent projet.”

Die verwijzing zou echter beter in het koninklijk besluit van 30 december 2009 zelf worden aangebracht, in plaats van enkel in het verslag aan de Koning.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

5. Vermits de te vervullen vormvereisten in chronologische volgorde moeten worden vermeld, te beginnen met het oudste,<sup>5</sup> moet in de aanhef melding worden gemaakt van dit advies van de Raad van State na het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit en van de regelgevingsimpactanalyse.

#### Artikel 3

6. Zoals vermeld strekt artikel 3 van het ontwerp tot intrekking van het koninklijk besluit van 24 april 2024.

---

<sup>3</sup> Zie adv.RvS 75.828/3 van 4 april 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 24 april 2024, opmerking 3.

<sup>4</sup> Zie adv.RvS 47.558/1 van 10 december 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 december 2009.

<sup>5</sup> Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 33.

Uit de vaste rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak volgt dat een (zelfs rechtmatige) administratieve rechtshandeling die geen rechten verleent, kan worden ingetrokken als de overheid oordeelt dat het algemeen belang dat vereist.<sup>6</sup>

Er kan in dit geval worden aangenomen dat geen rechten werden verleend voorafgaand aan de intrekking van het besluit, vermits de Federale Overheidsdienst Financiën het besluit door middel van opeenvolgend gecommuniceerde “tolerantieperiodes” niet heeft toegepast.

In het verslag aan de Koning, wordt de intrekking als volgt verantwoord:

“De beoogde timing vooropgesteld in dat koninklijk besluit van 24 april 2024 blijkt evenwel bepaalde onoverkomelijke moeilijkheden met zich mee te brengen voor bepaalde GKS 2.0- producenten en derhalve ook voor de belastingplichtigen die ertoe gehouden zijn dat systeem te gebruiken en een door dat systeem aangemaakt btw-kasticket uit te reiken.

Om ervoor te zorgen dat de overgang naar het GKS 2.0 zonder haperingen gebeurt, wordt bijgevolg in dit besluit voorzien in een bijkomende termijn van twaalf maanden voor de uitrol van het nieuwe GKS 2.0. voor elk van de fases in de vooropgestelde gefaseerde uitrol.

Het koninklijk besluit van 24 april 2024 is juridisch al gedeeltelijk in werking getreden maar het werd in de praktijk nog niet toegepast omdat er herhaaldelijk administratief uitstel werd verleend voor de betrokken verplichtingen (zie met name de volgende mededelingen van de FOD Financiën: *Horeca - Geregistreerd kassasysteem 2.0 - Tolerantieperiode van 25 juni 2025* en *Horeca - Geregistreerd kassasysteem 2.0 - Tolerantieperiode tot en met 31 maart 2026* van 11 december 2025/ Anderzijds werden op grond van de tekst van het koninklijk besluit hoe dan ook geen rechten verleend.

In die context werd beslist om het koninklijk besluit volledig in te trekken (artikel 3 van dit besluit) en de door dat besluit in het koninklijk besluit van 30 december 2009 uitgevoerde wijzigingen in dit besluit opnieuw te hernemen (artikelen 1 en 2 van dit besluit) zodat in het bijzonder op regelmatige wijze het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit kon worden ingewonnen met betrekking tot de betrokken wijzigingsbepalingen (zie advies nr. 75.828/3 van 4 april 2024 van de Raad van State over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het Koninklijk besluit van 30 december 2009, tot het bepalen van de definitie en de voorwaarden waaraan een geregistreerd kassasysteem in de horecasector moet voldoen’, punt 4).

Rekening houdend met de voormelde uitzonderlijke omstandigheden kan de intrekking van het koninklijk besluit van 24 april 2024 dat juridisch al in werking is getreden overeenkomstig de modaliteiten zoals opgenomen in artikel 3 van dat besluit (en waarvan de wijzigingsbepalingen dus al uitwerking hebben gehad, al is dat, zoals hoger aangegeven, louter op formele en theoretische wijze) bij wijze van uitzondering toch juridisch worden gebillijkt.”

Gelet hierop kan worden aangenomen dat de intrekking waarin het ontwerp voorziet het algemeen belang dient.

<sup>6</sup> Een rechtshandeling die rechten verleent kan slechts onder bepaalde voorwaarden worden ingetrokken (zie DE SOMER S. en OPDEBEEK I., *Algemeen Bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2019 (2e uitgave), 124-125), voorwaarden waaraan in dit geval niet voldaan lijkt te zijn.

Gevraagd of er al dan niet rechtsgedingen hangende zijn met betrekking tot het in te trekken besluit, antwoordde de gemachtigde ontkennend:

“S’agissant de votre seconde question, la réponse est quant à elle négative dans la mesure où aucune mesure de contrôle et aucune régularisation n’ont été diligentées sur la base de la réglementation telle que modifiée par l’arrêté royal du 24 avril 2024 et que partant, aucun litige n’existe sur ce point de droit. Comme le précise le rapport au Roi joint au projet, ‘*L’arrêté royal du 24 avril 2024 est juridiquement déjà partiellement entré en vigueur mais n’a pas encore été appliqué dans la pratique car des reports administratifs ont été octroyés à plusieurs reprises pour les obligations en question (...)*’.”

Voor zover er effectief geen rechten werden verleend op grond van het koninklijk besluit van 24 april 2024, en er daadwerkelijk geen hangende rechtsgedingen zijn, kan de intrekking van dat koninklijk besluit dan ook worden aanvaard.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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. Les articles 101 à 103 de la loi du 28 décembre 2023 'portant des dispositions fiscales diverses' ont modifié, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2024, ce qui était alors la loi du 30 juillet 2013 'relative à la certification d'un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca' <sup>1</sup>, afin d'étendre son champ d'application à d'autres secteurs que celui de l'horeca et de mettre en place un système de caisse enregistreuse modernisé transmettant des données automatiquement sous forme numérique au Service public fédéral Finances.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'adapter l'arrêté royal du 30 décembre 2009 'fixant la définition et les conditions auxquelles doit répondre un système de caisse enregistreuse' en conséquence. Ainsi, la référence au secteur de l'horeca est supprimée dans l'intitulé de cet arrêté royal (article 1<sup>er</sup> du projet) et les exigences techniques minimales auxquelles doit répondre le système de caisse enregistreuse, prévues à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de ce même arrêté royal, sont modifiées (article 2).

L'arrêté royal du 24 avril 2024 'modifiant l'Arrêté royal du 30 décembre 2009 fixant la définition et les conditions auxquelles doit répondre un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca', qui prévoit des modifications analogues et qui est déjà partiellement entré en vigueur, est retiré (article 3).

Les articles 1<sup>er</sup> et 3 de l'arrêté envisagé entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2026 et l'article 2 de celui-ci entre en vigueur par phases entre le 1<sup>er</sup> juillet 2026 et le 1<sup>er</sup> janvier 2029 (article 4).

### FONDEMENT JURIDIQUE

3. Ainsi qu'il est indiqué à juste titre dans le préambule, le projet trouve son fondement juridique dans les articles 53*octies*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, et § 1<sup>er</sup>*bis*, et 54, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après : CTVA).

Certes, l'article 53*octies*, § 1<sup>er</sup>*bis*, du CTVA sera abrogé au plus tard à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2028 <sup>2</sup>. Dès lors que le régime en projet ne trouve qu'un fondement juridique

---

<sup>1</sup> Depuis, la loi du 30 juillet 2013 'relative à la certification d'un système de caisse enregistreuse'.

<sup>2</sup> Voir l'article 46 de la loi du 12 mai 2024 'visant à digitaliser les relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, les entreprises, les personnes morales et certains tiers et abrogeant la loi du 26 janvier 2021 sur la dématérialisation des relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, personnes morales et certains tiers, et modifiant différents codes fiscaux et lois fiscales', qui, selon l'article 222 de celle-ci, entre en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2028.

*complémentaire* dans cette disposition, en raison de l'étroite connexité avec l'article 53octies, § 1<sup>er</sup>, du CTVA <sup>3</sup>, celui-ci trouvera encore, à la suite de l'abrogation de ce paragraphe, un fondement juridique suffisant dans les autres dispositions mentionnées au préambule <sup>4</sup>.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Il ne ressort explicitement ni du projet actuellement à l'examen ni de l'arrêté royal du 30 décembre 2009, modifié, que ces arrêtés mettent en œuvre le système de caisse visé à l'article 2 de la loi du 30 juillet 2013, telle qu'il a été remplacé par la loi du 28 décembre 2023.

Mieux vaudrait dès lors préciser à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 30 décembre 2009 que les définitions de l'article 2 de la loi du 30 juillet 2013 sont d'application. Son attention ayant été attirée sur ce point, le délégué a déclaré ce qui suit :

« S'agissant de votre première question, la réponse est positive. Partant, cette référence à la loi du 30 juillet 2013 relative à la certification d'un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca sera ajoutée au niveau du commentaire relatif à la signature numérique dans le rapport au Roi du présent projet ».

Mieux vaudrait cependant faire figurer cette référence dans l'arrêté royal du 30 décembre 2009 même, plutôt que dans le seul rapport au Roi.

### EXAMEN DU TEXTE

#### Préambule

5. Dès lors qu'il y a lieu de mentionner les formalités à accomplir dans l'ordre chronologique, à commencer par la plus ancienne <sup>5</sup>, il convient, dans le préambule, de mentionner le présent avis du Conseil d'État après l'avis de l'Autorité de protection des données et l'analyse d'impact de la réglementation.

#### Article 3

6. Ainsi qu'il a été indiqué, l'article 3 du projet retire l'arrêté royal du 24 avril 2024.

---

<sup>3</sup> Voir l'avis C.E. 75.828/3 du 4 avril 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 24 avril 2024, observation 3.

<sup>4</sup> Voir l'avis C.E. 47.558/1 du 10 décembre 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 décembre 2009.

<sup>5</sup> Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 33.

Il ressort de la jurisprudence constante du Conseil d'État, section du contentieux administratif, qu'un acte administratif (même régulier) qui n'accorde pas de droits peut être retiré si l'autorité estime que l'intérêt général le requiert <sup>6</sup>.

En l'occurrence, il peut être admis qu'aucun droit n'a été accordé préalablement au retrait de l'arrêté, étant donné que le Service public fédéral Finances n'a pas appliqué cet arrêté en raison de « périodes de tolérance » communiquées successivement.

Le rapport au Roi justifie le retrait comme suit :

« Il apparaît que le timing envisagé dans cet arrêté royal du 24 avril 2024 risque cependant de poser certaines difficultés insurmontables pour certains producteurs de SCE 2.0 et, par conséquent, pour les assujettis tenus d'utiliser ce système et de délivrer un ticket de caisse T.V.A. généré par ce système.

Par conséquent, afin d'assurer que la transition vers le SCE 2.0 s'opère sans heurt, un délai de douze mois supplémentaires est prévu dans le présent arrêté pour l'implémentation des nouveaux SCE 2.0. pour chacune des phases reprises dans l'implémentation envisagée.

L'arrêté royal du 24 avril 2024 est juridiquement déjà partiellement entré en vigueur mais n'a pas encore été appliqué dans la pratique car des reports administratifs ont été octroyés à plusieurs reprises pour les obligations en question (voir en ce sens les communications suivantes du SPF Finances : *Horeca - Système de caisse enregistreuse 2.0 - Période de tolérance du 25 juin 2025 et Horeca - Système de caisse enregistreuse 2.0 - Période de tolérance jusqu'au 31 mars 2026* du 11 décembre 2025). Par ailleurs, aucun droit n'a été accordé en vertu du texte de l'arrêté royal.

Dans ce contexte, il a été décidé de retirer intégralement l'arrêté royal (article 3 du présent arrêté), et de reprendre les modifications apportées par cet arrêté à l'arrêté royal du 30 décembre 2009 dans le présent arrêté (articles 1<sup>er</sup> et 2 du présent arrêté) afin en particulier de solliciter de manière régulière l'avis de l'Autorité de protection des données en ce qui concerne les dispositions modificatrices (voir l'avis n° 75.828/3 du 4 avril 2024 du Conseil d'État sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'Arrêté royal du 30 décembre 2009, fixant la définition et les conditions auxquelles doit répondre un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca', point 4).

Compte tenu des circonstances exceptionnelles susmentionnées, le retrait de l'arrêté royal du 24 avril 2024, qui est déjà entré en vigueur conformément aux modalités prévues à l'article 3 dudit arrêté (et dont les dispositions modificatives ont donc déjà produit leurs effets même si c'est, comme indiqué ci-avant, de manière purement formelle et théorique), peut néanmoins être juridiquement admis à titre exceptionnel ».

Compte tenu de ce qui précède, il peut être admis que le retrait prévu par le projet sert l'intérêt général.

<sup>6</sup> Un acte juridique qui accorde des droits ne peut être retiré que sous certaines conditions (voir DE SOMER S. et OPDEBEEK I., *Algemeen Bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Intersentia, 2019 (2<sup>e</sup> édition), pp. 124-125), conditions qui ne semblent pas avoir été respectées en l'espèce.

À la question de savoir s'il n'y avait pas de procédures judiciaires pendantes concernant l'arrêté à retirer, le délégué a répondu par la négative :

« S'agissant de votre seconde question, la réponse est quant à elle négative dans la mesure où aucune mesure de contrôle et aucune régularisation n'ont été diligentées sur la base de la réglementation telle que modifiée par l'arrêté royal du 24 avril 2024 et que partant, aucun litige n'existe sur ce point de droit. Comme le précise le rapport au Roi joint au projet, *'L'arrêté royal du 24 avril 2024 est juridiquement déjà partiellement entré en vigueur mais n'a pas encore été appliqué dans la pratique car des reports administratifs ont été octroyés à plusieurs reprises pour les obligations en question (...)'* ».

Dans la mesure où aucun droit n'a effectivement été accordé en vertu de l'arrêté royal du 24 avril 2024 et qu'il n'y a réellement pas de procédure judiciaire pendante, le retrait de cet arrêté royal peut par conséquent être admis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE