



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.462/3
van 20 november 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot voorlopige
wijziging van de wet van
3 april 1997 betreffende het
fiscaal stelsel van
gefabriceerde tabak'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.462/3
du 20 novembre 2013

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant provisoirement la
loi du 3 avril 1997 relative au
régime fiscal des tabacs
manufacturés'

Op 12 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot voorlopige wijziging van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 november 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 november 2013.

*

Le 12 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant provisoirement la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 14 novembre 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 novembre 2013.

*

1.1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

“Dit ontwerp van koninklijk besluit heeft tot doel uitvoering te verlenen aan de beslissing van de Regering om de accijnstarieven op sigaretten en op rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en andere soorten rooktabak te verhogen alsook om het totale minimumaccijnsbedrag voor deze tabaksfabricaten te verhogen op 1 januari 2014 teneinde de fiscale meerontvangsten inzake tabaksfabricaten te verkrijgen. Gelet op de hoogdringendheid werd beslist deze maatregelen door te voeren door middel van een koninklijk besluit tot voorlopige wijziging van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak genomen op grond van artikel 13, § 1, van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen. Dit artikel luidt als volgt:

‘Art. 13. § 1. Met het oog op de vervroegde toepassing van de wijzigingen, welke bij hoogdringendheid in de accijnzen moeten worden aangebracht, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, alle maatregelen voorschrijven, met inbegrip van de voorlopige storting van de accijnzen welke door de wet zullen worden vastgesteld.

De Koning zal bij de Wetgevende Kamers dadelijk, zo zij vergaderd zijn, zo niet bij de opening van de eerstvolgende zittingstijd, een ontwerp van wet indienen strekkende tot het aanbrengen in de accijnzen van de wijzigingen, met het oog waarop bij toepassing van het eerste lid maatregelen zijn genomen.’.

De hoogdringendheid vindt eveneens haar grondslag in het feit dat bij de uitslagen tot verbruik verricht vanaf 1 januari 2014 enkel de fiscale kentekens overeenstemmende met de fiscaliteit die geldt op deze datum nog zullen kunnen worden gebruikt. Daarom is het noodzakelijk dat de marktdeelnemers reeds geruime tijd op voorhand over deze fiscale kentekens kunnen beschikken teneinde het logistieke proces niet te verstoren.

Gelet op het feit dat het afleveren van fiscale kentekens slechts mogelijk is voor zover de nieuwe fiscaliteit is gekend en voor zover de tabel der fiscale kentekens, gevoegd in bijlage VIII bij het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak dienovereenkomstig wordt aangepast, dringt de publicatie van deze nieuwe maatregelen zich op binnen de kortst mogelijke termijn.

De invoering van een hogere minimumaccijns voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en voor andere soorten rooktabak vloeit voort uit de beslissing om af te stappen van het principe van het stilzwijgend aanvaarden van minimumprijzen door de overheid vertolkt in het de facto opleggen van een minimumprijs in de tabel der fiscale kentekens. Dit principe strookt immers niet met de Europese regelgeving. De Europese Commissie heeft reeds een gemotiveerd advies hieromtrent gericht aan België op 4 juli 2006. Voortaan worden de reglementaire bepalingen inzake het totale minimumaccijnsbedrag voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en andere soorten rooktabak, zoals opgelegd door de Europese regelgeving, dan ook strikt nageleefd.”

1.2. Vooreerst is vast te stellen dat de spoedeisendheid op een verschillende wijze wordt gemotiveerd in de adviesaanvraag enerzijds en in de aanhef van het ontwerp anderzijds. In dat verband zij opgemerkt dat artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State

voorschrijft dat de motivering van het spoedeisende karakter die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, moet worden overgenomen in de aanhef van het besluit.

De motivering die in (het zesde tot het achtste lid van) de aanhef van het ontwerp wordt weergegeven, moet derhalve in overeenstemming worden gebracht met de motivering die voorkomt in de adviesaanvraag van 12 november 2013.

1.3.1. Wat de bepalingen van het ontwerp betreft die betrekking hebben op het verhogen van de accijnstarieven op sigaretten en op rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en andere soorten rooktabak met ingang van 1 januari 2014 teneinde de fiscale meerontvangsten inzake tabaksfabricaten die zijn begroot, te verkrijgen (artikel 2, 1°), kan de spoedeisendheid worden aanvaard.

1.3.2. Wat echter de overige bepalingen van het ontwerp betreft die betrekking hebben op het verhogen met ingang van 1 januari 2014 van het totale minimumaccijnsbedrag voor deze tabaksfabricaten, kunnen de opgegeven redenen het verzoek om spoedeisendheid niet schragen. Er blijkt enkel uit dat is beslist dat de overheid zou afstappen van het principe van het stilzwijgend aanvaarden van minimumprijzen doch dat zulks tot nog toe *de facto* werd vertolkt in het opleggen van een minimumprijs in de tabel der fiscale kentekens. De enige reden waarom thans wordt afgestapt van het principe van het “stilzwijgend aanvaarden van minimumprijzen” ten voordele van het verhogen van het totale minimumaccijnsbedrag voor deze tabaksfabricaten blijkt dan ook te zijn om de reglementaire bepalingen inzake het totale minimumaccijnsbedrag voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en andere soorten rooktabak, in overeenstemming te brengen met de Europese regelgeving, wat nu strikt beschouwd niet het geval zou zijn, doch waarop de Europese Commissie reeds heeft geattendeerd, naar luid van de adviesaanvraag, in een gemotiveerd advies gericht aan België op 4 juli 2006. Er wordt evenwel niet aangetoond waarom voor de betrokken bepalingen een adviesaanvraag op vijf werkdagen in plaats van op dertig dagen noodzakelijk is en in dit geval enig verschil zou maken nu de datum om zich te conformeren naar het Europees recht sedert geruime tijd overschreden blijkt te zijn.

1.4. Uit hetgeen *sub* 1.3.1 en 1.3.2 is opgemerkt, vloeit voort dat de adviesaanvraag slechts ontvankelijk is wat artikel 2, 1°, van het ontwerp betreft. Over de overige bepalingen van het ontwerp wordt dan ook geen advies gegeven.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Artikel 2, 1°, van het ontwerp dat ertoe strekt de specifieke accijns en de specifieke bijzondere accijns te verhogen, beoogt niet alleen naar inhoud (tijdelijk) af te wijken van sommige bepalingen van de wet van 3 april 1997 ‘betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’, doch beoogt bovendien ook formeel wijzigingen aan te brengen in artikel 3, § 2, van die wet

Luidens de aanhef van het ontwerp wordt voor de betrokken bepaling rechtsgrond gezocht in artikel 13, § 1, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna: de algemene wet inzake douane en accijnzen).

3.2. Evenwel, zoals dat door de afdeling Wetgeving reeds is opgemerkt in advies 53.408/3 van 30 mei 2013 bij een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 juni 2013 ‘tot voorlopige wijziging van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’, kan de Koning krachtens het eerste lid van artikel 13, § 1, van de algemene wet inzake douane en accijnzen weliswaar tijdelijk voorlopige maatregelen treffen die afwijken van de wetten op de tarieven van de accijnsrechten, doch daarin kan geen rechtsgrond worden gevonden om bij koninklijk besluit formeel en rechtstreeks wijzigingen aan te brengen en dus formeel in te grijpen in de wet van 3 april 1997 zelf zoals het ontwerp beoogt te doen. De Koning kan die formele wijziging van de wet niet bewerkstelligen, noch op definitieve, noch op voorlopige wijze.

Wel integendeel, de te nemen voorlopige maatregelen die, krachtens artikel 13 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, kunnen worden voorgeschreven beogen (slechts) een vervroegde toepassing van wijzigingen die later nog door de wetgever in de wet moeten worden aangebracht inzake de tarifiering van de accijnzen. Die voorlopige maatregelen kunnen zelfs, krachtens datzelfde artikel 13, § 1, een – evenzeer voorlopige – storting inhouden van de accijnzen die door de wet (nog) zullen worden vastgesteld (lees hier: verhoogd).

Kortom, de ontworpen regeling krijgt voorlopig haar beslag in een besluit van de uitvoerende macht, in afwachting dat de Koning de gelegenheid zal hebben gehad om een ontwerp van wet bij het parlement in te dienen dat er precies toe strekt die regeling middels wijzigingen in de wetten op de tarieven van de accijnsrechten in te voeren.

Tot slot dient nog te worden opgemerkt dat de voorlopige maatregelen die de Koning vermag te nemen op grond van het hiervoor vermelde artikel 13, § 1, van de algemene wet inzake douane en accijnzen geen “kracht van wet” hebben.

3.3. Gelet op hetgeen hiervoor is gesteld, dient het onderzochte artikel 2, 1°, van het ontwerp te worden herwerkt tot een autonome regeling strekkende tot het uitvaardigen van dergelijke voorlopige maatregelen, in afwijking van de thans geldende wettelijke tariefregeling, zonder de wet zelf te wijzigen of te vervangen.

VORMVEREISTEN

4. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar het advies van de Douaneraad van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, zonder vermelding van de datum van het advies. Uit het antwoord van de gemachtigde mag worden begrepen dat de Douaneraad om advies is verzocht doch dat dit advies nog niet werd gegeven. Mocht dat advies aanleiding geven tot wijzigingen van het ontwerp dan dienen deze wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State.

ALGEMENE OPMERKING

5. Binnen de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, heeft hij niet kunnen nagaan of de verhoging van de accijns waarin artikel 2, 1°, van het ontwerp voorziet, de bepalingen in acht neemt die zijn vastgesteld bij richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 ‘betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabricaten’.

BIJZONDERE OPMERKING

Aanhef

6. Gelet op hetgeen *sub* 1.2 is opgemerkt, dienen het zesde en zevende lid van de aanhef te worden aangepast opdat zij zouden aansluiten bij hetgeen is gesteld in de adviesaanvraag.

In het tweede lid van de aanhef, dat niet verwijst naar rechtsgronden maar naar de wetgeving die de steller beoogt te wijzigen doch waarvan slechts voorlopig kan worden afgeweken, dient de zinsnede “, artikel 3, § 2, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 juni 2013” te worden geschrapt.

1.1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« Dit ontwerp van koninklijk besluit heeft tot doel uitvoering te verlenen aan de beslissing van de Regering om de accijnstarieven op sigaretten en op rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en andere soorten rooktabak te verhogen alsook om het totale minimumaccijnsbedrag voor deze tabaksfabricaten te verhogen op 1 januari 2014 teneinde de fiscale meerontvangsten inzake tabaksfabricaten te verkrijgen. Gelet op de hoogdringendheid werd beslist deze maatregelen door te voeren door middel van een koninklijk besluit tot voorlopige wijziging van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak genomen op grond van artikel 13, § 1, van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen. Dit artikel luidt als volgt:

‘Art. 13. § 1. Met het oog op de vervroegde toepassing van de wijzigingen, welke bij hoogdringendheid in de accijnzen moeten worden aangebracht, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, alle maatregelen voorschrijven, met inbegrip van de voorlopige storting van de accijnzen welke door de wet zullen worden vastgesteld.

De Koning zal bij de Wetgevende Kamers dadelijk, zo zij vergaderd zijn, zo niet bij de opening van de eerstvolgende zittingstijd, een ontwerp van wet indienen strekkende tot het aanbrengen in de accijnzen van de wijzigingen, met het oog waarop bij toepassing van het eerste lid maatregelen zijn genomen.’.

De hoogdringendheid vindt eveneens haar grondslag in het feit dat bij de uitslagen tot verbruik verricht vanaf 1 januari 2014 enkel de fiscale kentekens overeenstemmende met de fiscaliteit die geldt op deze datum nog zullen kunnen worden gebruikt. Daarom is het noodzakelijk dat de marktdeelnemers reeds geruime tijd op voorhand over deze fiscale kentekens kunnen beschikken teneinde het logistieke proces niet te verstoren.

Gelet op het feit dat het afleveren van fiscale kentekens slechts mogelijk is voor zover de nieuwe fiscaliteit is gekend en voor zover de tabel der fiscale kentekens, gevoegd in bijlage VIII bij het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak dienovereenkomstig wordt aangepast, dringt de publicatie van deze nieuwe maatregelen zich op binnen de kortst mogelijke termijn.

De invoering van een hogere minimumaccijns voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en voor andere soorten rooktabak vloeit voort uit de beslissing om af te stappen van het principe van het stilzwijgend aanvaarden van minimumprijzen door de overheid vertolkt in het de facto opleggen van een minimumprijs in de tabel der fiscale kentekens. Dit principe strookt immers niet met de Europese regelgeving. De Europese Commissie heeft reeds een gemotiveerd advies hieromtrent gericht aan België op 4 juli 2006. Voortaan worden de reglementaire bepalingen inzake het totale minimumaccijnsbedrag voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en andere soorten rooktabak, zoals opgelegd door de Europese regelgeving, dan ook strikt nageleefd ».

1.2. Il faut tout d'abord constater que l'urgence est motivée différemment dans la demande d'avis, d'une part, et dans le préambule du projet, d'autre part. À cet égard, il faut observer que l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État prescrit que la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté.

Dans le préambule du projet, la motivation (mentionnée dans les sixième, septième et huitième alinéas) doit par conséquent être harmonisée avec celle qui figure dans la demande d'avis du 12 novembre 2013.

1.3.1. En ce qui concerne les dispositions du projet qui portent sur l'augmentation des taux des accises sur les cigarettes et sur les tabacs à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer à partir du 1^{er} janvier 2014 afin d'obtenir des recettes fiscales supplémentaires sur les tabacs manufacturés prévues au budget (article 2, 1^o), l'urgence peut être admise.

1.3.2. En ce qui concerne les autres dispositions du projet, qui concernent l'augmentation à compter du 1^{er} janvier 2014 de l'accise globale minimale pour ces tabacs manufacturés, les motifs invoqués sont cependant impuissants à justifier l'urgence de la demande. Il apparaît uniquement qu'il a été décidé que l'autorité abandonnerait le principe de l'acceptation tacite de prix minima, mais que cela se traduisait jusqu'à présent dans la pratique par l'imposition d'un prix minimal dans le tableau des signes fiscaux. La seule raison justifiant l'abandon du principe de « l'acceptation tacite de prix minima » pour y substituer une augmentation de l'accise globale minimale pour ces tabacs manufacturés semble dès lors être la volonté de mettre les dispositions réglementaires en matière d'accise globale minimale pour les cigarettes et les tabacs à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer en conformité avec la réglementation européenne, ce qui, à strictement parler, ne serait actuellement pas le cas, comme la Commission européenne l'a déjà, selon la demande d'avis, signalé dans un avis motivé adressé à la Belgique le 4 juillet 2006. On ne justifie toutefois pas pourquoi les dispositions concernées requièrent une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables au lieu de trente jours, ni ce que cela changerait en l'occurrence, dès lors que la date à laquelle il y avait lieu de se conformer au droit européen semble être largement dépassée.

1.4. Il résulte des observations des points 1.3.1 et 1.3.2 que la demande d'avis n'est recevable qu'en ce qui concerne l'article 2, 1^o, du projet. Il n'est dès lors pas donné d'avis au sujet des autres dispositions du projet.

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3.1. L'objectif de l'article 2, 1^o, du projet, qui vise à augmenter le droit d'accise spécifique et le droit d'accise spécial spécifique, n'est pas seulement de (temporairement) déroger, quant au contenu, à certaines dispositions de la loi du 3 avril 1997 'relative au régime fiscal des tabacs manufacturés', mais aussi d'apporter des modifications formelles à l'article 3, § 2, de cette loi.

Aux termes du préambule du projet, la disposition concernée recherche son fondement juridique à l'article 13, § 1^{er}, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : la loi générale sur les douanes et accises).

3.2. Cependant, comme l'a déjà observé la section de législation dans l'avis 53.408/3 du 30 mai 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 juin 2013 'modifiant provisoirement la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés', s'il est vrai que l'alinéa 1^{er} de l'article 13, § 1^{er}, de la loi générale sur les douanes et accises habilite le Roi à prendre temporairement des mesures provisoires qui dérogent aux lois sur les tarifs des droits d'accise, il n'est toutefois pas possible d'y trouver un fondement juridique qui permettrait d'apporter des modifications directes et formelles par arrêté royal et d'intervenir ainsi formellement dans la loi du 3 avril 1997 elle-même, comme le projet envisage de le faire. Le Roi ne peut pas réaliser cette modification formelle de la loi, ni définitivement, ni temporairement.

Bien au contraire, les mesures provisoires envisagées qui peuvent être prescrites en vertu de l'article 13 de la loi générale sur les douanes et accises, visent (seulement) à appliquer anticipativement des changements que le législateur devra encore apporter ultérieurement à la loi en ce qui concerne les tarifs des droits d'accises. En vertu de ce même article 13, § 1^{er}, ces mesures provisoires peuvent même imposer un versement – tout aussi provisoire – des accises que la loi devra (encore) fixer (lire ici : augmenter).

Pour résumer, le dispositif en projet est provisoirement porté par un arrêté du pouvoir exécutif, en attendant que le Roi soit en mesure de déposer au parlement un projet de loi visant précisément à instaurer ce même dispositif par la voie de modifications des lois sur les tarifs des droits d'accises.

Enfin, il faut encore observer que les mesures provisoires que le Roi est habilité à prendre sur le fondement de l'article 13, § 1^{er}, de la loi générale sur les douanes et accises, susvisé, n'ont pas « force de loi ».

3.3. Eu égard à ce qui a été exposé ci-dessus, l'article 2,1°, du projet, à l'examen, doit être remanié pour devenir un dispositif autonome visant à arrêter de telles mesures provisoires dérogeant aux tarifs légaux actuellement en vigueur, sans que la loi elle-même soit remplacée ou modifiée.

FORMALITÉS

4. Le préambule du projet fait référence à l'avis du Conseil des douanes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, sans mentionner la date de cet avis. La réponse du délégué peut être comprise en ce sens que l'avis du Conseil des douanes a été demandé mais qu'il n'a pas encore été donné. Si des modifications sont apportées au projet à la suite de cet avis, il y aura lieu de les soumettre encore à l'avis du Conseil d'État.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'État n'a pas été en mesure de vérifier si l'augmentation des accises que prévoit l'article 2, 1°, du projet, prend en considération les dispositions fixées par la directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 'concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés'.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Préambule

6. Eu égard à ce qui a été observé au point 1.2, les sixième et septième alinéas du préambule doivent être adaptés pour qu'ils s'accordent avec ce que mentionne la demande d'avis.

Dans le deuxième alinéa du préambule, qui ne fait pas référence aux fondements juridiques, mais à la législation que l'auteur vise à modifier et à laquelle il n'est cependant permis de déroger que temporairement, il faut omettre le membre de phrase «, l'article 3, § 2, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 18 juin 2013 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT