



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.899/1/V
van 1 september 2015

over

een voorontwerp van wet
‘houdende diverse bepalingen
inzake accijnsgoederen,
evenals wijzigingen aan de
algemene wet van 18 juli 1977
inzake douane en accijnzen’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.899/1/V
du 1^{er} septembre 2015

sur

un avant-projet de loi ‘portant
des dispositions diverses en
matière de produits soumis à
accise, ainsi que des
modifications à la loi générale
du 18 juillet 1977 sur les
douanes et accises’

Op 16 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 september 2015,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake accijnsgoederen, evenals wijzigingen aan de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 september 2015.

*

Le 16 juillet 2015, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 1 septembre 2015^(**), sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de produits soumis à accise, ainsi que des modifications à la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 18 août 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assessor, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} septembre 2015.

*

(*) 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 wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) 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 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van verschillende accijnswetten (hoofdstuk 2 van het ontwerp: de wet van 22 december 2009 ‘betreffende de algemene regeling inzake accijnzen’; hoofdstuk 4: de wet van 3 april 1997 ‘betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’; hoofdstuk 5: de wet van 7 januari 1998 ‘betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken’), de programmawet van 27 december 2004 (hoofdstuk 3) en de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna: Algemene Wet) (hoofdstuk 6).

VORMVEREISTEN

3. In verband met de vraag of de voorgenomen vrijstelling die het voorwerp is van artikel 6 van het ontwerp opnieuw aangemeld dient te worden bij de Europese Commissie, wordt naar de bespreking van dat artikel verwezen (zie opmerking 6).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 2 – Wijzigingen van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen

Artikel 2

4. Gelet op artikel 3, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn 2013/61/EU² die wordt omgezet, dient vooraan in artikel 2 van het ontwerp een nieuw lid te worden ingevoegd, dat luidt:

“Dit artikel voorziet in de omzetting van richtlijn 2013/61/EU van de Raad van 17 december 2013 tot wijziging van de Richtlijnen 2006/112/EG en 2008/118/EG wat betreft de Franse ultraperifere gebieden en met name Mayotte.”

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

² Richtlijn 2013/61/EU van de Raad van 17 december 2013 ‘tot wijziging van de Richtlijnen 2006/112/EG en 2008/118/EG wat betreft de Franse ultraperifere gebieden en met name Mayotte’.

Artikel 5

5. Bij artikel 5 van het ontwerp verstrekte de gemachtigde de volgende toelichting:

“Artikel 19, § 2, 2° van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen bepaalt momenteel dat een zekerheid moet gesteld worden om, inzake accijnzen, de risico's te dekken verbonden aan het verzenden hier te lande of naar een andere lidstaat van accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling.

Gelet op het feit dat voor bepaalde accijnsgoederen er geen tarief is vastgesteld in artikel 419 van de programmawet van 27 december 2004, en de zekerheid berekend wordt op 10 % van de accijnzen, was het zonder de aanpassing van artikel 19, § 2, 2° niet mogelijk om effectief een zekerheid (anders dan nul euro) te laten stellen voor deze accijnsgoederen.

Evenwel is het zo dat voor de accijnsgoederen waarvoor geen tarief is vastgesteld in artikel 419 van de programmawet van 27 december 2004, er in artikel 416 van de programmawet van 27 december 2004 bepaalt wordt dat indien deze accijnsgoederen bestemd zijn voor gebruik, worden aangeboden voor verkoop of worden gebruikt als motor- of verwarmingsbrandstof, deze worden belast tegen het tarief van de gelijkwaardige motor- of verwarmingsbrandstof, naargelang van het gebruik dat ervan gemaakt wordt.

Teneinde de risico's te dekken verbonden aan het verzenden hier te lande of naar een andere lidstaat van deze accijnsgoederen waarvoor geen tarief is vastgesteld inzake accijnzen maar die evenwel gebruikt kunnen worden als motor- of verwarmingsbrandstof, onder een accijnsschorsingsregeling, wordt in het voorontwerp verduidelijkt aan de hand van welk accijnstarief, van toepassing op het gelijkwaardig energieproduct, de zekerheid wordt vastgesteld. Hierdoor wordt het risico op het verdwijnen, en het vervolgens verbruiken ervan als motor- of verwarmingsbrandstof zonder dat de verschuldigde accijnzen werden voldaan, van deze energieproducten gedekt.”

Hoofdstuk 3 – Wijzigingen van de programmawet van 27 december 2004

Artikel 6

6. Zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld, besloot de Europese Commissie bij beslissing van 5 februari 2014 om geen bezwaar te maken tegen de vrijstelling van accijnzen op als motorbrandstof gebruikte koolzaadolie.³ De Commissie oordeelde dat het bij de maatregel gaat om staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), maar dat die maatregel met de interne markt verenigbaar is overeenkomstig artikel 107, lid 3, c), van het VWEU. De toestemming voor de steunmaatregel geldt, voor een periode van zes jaar, vanaf de dag die volgt op de goedkeuring ervan door de Europese Commissie op 5 februari 2014, d.w.z. tot 6 februari 2020. Het gaat om een gedeeltelijke vernieuwing van steunmaatregel N334/2005, die was opgenomen in artikel 429, § 2, m), van de programmawet van 27 december 2004 en die in april 2012 verstreek.

³ Europese Commissie, 5 februari 2014, “C (2014) 521 final” – “Steunmaatregelen van de staten - België SA.34370 (2012/N) Vrijstelling van accijnzen op als motorbrandstof gebruikte koolzaadolie”, te raadplegen via de link http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246407/246407_1517533_127_2.pdf.

In de ontworpen bepaling is echter gepreciseerd dat de vrijstelling slechts geldt als de koolzaadolie *in België* wordt geproduceerd op basis van *in België* geteeld koolzaad. Aan de gemachtigde is gevraagd of die voorwaarden het voorwerp hebben uitgemaakt van het onderzoek door de Europese Commissie. Het antwoord luidt:

“Deze maatregel is aangemeld bij de Europese Commissie als zijnde een maatregel ter ontwikkeling van de landbouwsector, met name de nichemarkt van koolzaadolie gebruikt als motorbrandstof. De landbouwers moeten hun eigen koolzaadolieproductie in hun nabije omgeving kunnen commercialiseren, via kortere distributieketens tussen de landbouwers en de gebruikers van koolzaadolie.

Het betreft een nichemarkt (in 2011 werd er ongeveer 75.000 liter koolzaadolie, met vrijstelling van accijns, in het verbruik gesteld; ter vergelijking: de jaarlijkse inverbruikstelling van gasolie bedraagt ongeveer 8 miljard liter) en om dit gegeven te benadrukken, werden de woorden ‘in België’ toegevoegd.

Deze voorwaarde maakte evenwel niet het voorwerp uit van het onderzoek van de Commissie.”

Indien het de bedoeling is om deze nieuwe voorwaarden in het ontwerp te handhaven, dan zal het voornemen tot wijziging van de reeds aangemelde en geautoriseerde steunmaatregel eerst moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van de staatssteunregeling. Er mag immers niet uit het oog worden verloren dat de beoordeling van de verenigbaarheid van de aldus gewijzigde steunmaatregel met de interne markt onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Commissie valt, en dat overeenkomstig artikel 108, lid 3, van de VWEU de aldus gewijzigde steunmaatregel niet ten uitvoer mag worden gebracht totdat de Europese Commissie zich erover heeft uitgesproken en deze heeft geautoriseerd.

Artikel 7

7. Artikel 7 van het ontwerp strekt ertoe aan artikel 429, § 3, van de programmawet van 27 december 2004 een lid toe te voegen waarin wordt bepaald dat de land-, tuin- en bosbouwtractoren die worden gebruikt in de vrijstellingsgevallen bedoeld in paragraaf 2, i), van hetzelfde artikel – het gaat om “gasolie, kerosine, zware stookolie, LPG, aardgas, elektriciteit, kolen, cokes en bruinkool *uitsluitend* gebruikt voor landbouw, tuinbouw, visteelt en bosbouwwerkzaamheden” – ook gebruikt mogen worden voor werkzaamheden waarvoor geen recht op vrijstelling bestaat en mogen aangedreven worden met gasolie die is vrijgesteld van accijnzen onder de voorwaarden bepaald door de Koning. In geval van gemengd gebruik wordt het niet-vrijgestelde verbruik van gasolie vastgesteld door middel van een forfait van 0,2 liter per gepresteerd uur en per kilowatt van de betrokken tractor.

Volgens de gemachtigde beoogt de ontworpen bepaling oneerlijke concurrentie weg te werken. De afdeling Wetgeving beschikt niet over de expertise om te beoordelen of met de ontworpen regeling de geviseerde oneerlijke concurrentie weggewerkt kan worden.

Hoofdstuk 4 – Wijzigingen van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak

8. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 5 – Wijzigingen van de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken

9. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 6 – Wijzigingen van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen

Artikelen 16 tot 20

10. De wijzigingsbepalingen die het voorwerp zijn van de artikelen 16 tot 20 van het ontwerp strekken ertoe aan de Koning delegatie te verlenen om – tenzij een internationaal verdrag of zetelverdrag anders bepaalt – nadere regels vast te stellen inzake de in hoofdstuk IIbis van de Algemene Wet genoemde vrijstellingen van rechten bij invoer (“de voorwaarden van toekenning, de praktische aspecten van controle en de kwantitatieve en kwalitatieve beperkingen”) en inzake de toepassing van de vrijstellingen ingesteld door verordeningen van de EU-instellingen of door andere bepalingen die kracht van wet hebben indien voorzien door deze reglementen of bepalingen (“aanvullende bepalingen, voorwaarden en beperkingen (eventueel kwantitatief en kwalitatief)”). Doel van die aan de Koning gegeven bevoegdheid – de Koning kan in dat verband ook de minister van Financiën, in samenwerking met de andere betrokken ministers belasten met het stellen van drempels of beperkingen – is om het gebruik van die vrijstellingen te beperken, rekening houdend met de redelijke eisen van de begunstigde personen en organisaties of, indien nodig, ter bestrijding van misbruik.⁴

Uit het wettigheidsbeginsel inzake belastingen, neergelegd in de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet, vloeit voort dat de wetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals de categorieën belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en verminderingen. Daaruit volgt dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting, in beginsel ongrondwettig is.

De voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zover dat ze de wetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de

⁴ In het ontworpen artikel 20 van de Algemene Wet (artikel 20 van het ontwerp) wordt bepaald dat slechts “op de redelijke hoeveelheden” vrijstelling van accijnzen wordt verleend, terwijl een dergelijke restrictie niet voorkomt in de ontworpen artikelen 19/7, § 2, 19/8, § 2, 19/9, § 2, 19/10, § 2, en 19/11, § 2, van de Algemene Wet (artikelen 17 tot 19 van het ontwerp).

tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.⁵

In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat de drempels of beperkingen ook worden bepaald “op basis van de regels van hoffelijkheid en wederkerigheid die reeds geruime tijd bij internationale relaties en/of diplomatieke en consulaire betrekkingen toegepast worden”. Hieromtrent om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Le critère de la réciprocité ne s'applique pas à toutes les négociations internationales.

La réciprocité s'applique d'office dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires mais non systématiquement dans les autres relations internationales. Il serait donc réducteur de l'imposer comme critère dans tous les cas, notamment dans le cas des accords de siège où il n'a pas sa place (même si la Belgique compare les situations similaires chez ses voisins et alliés).”

Indien het effectief de bedoeling is dat de Koning de beperkingen of drempels voor bepaalde vrijstellingen tevens kan bepalen op basis van het criterium van wederkerigheid in de diplomatieke en consulaire relaties, dan zal dit uitdrukkelijk in de tekst van het ontwerp moeten worden vermeld.

11. In het ontworpen artikel 19/7, § 2, van de Algemene Wet (artikel 17 van het ontwerp) is sprake van “jaarlijkse drempels”. Op de vraag wat daarmee wordt bedoeld, namelijk of het gaat om drempels die jaarlijks worden bepaald dan wel om drempels die betrekking hebben op maximale hoeveelheden per jaar, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“En fait, c'est les deux : ce sont des quantités annuelles fixées chaque année. Chaque année, les Affaires étrangères fixent le quota annuel par diplomate et/ou ambassade.”

Dit wordt het best in de memorie van toelichting verduidelijkt.

12. In verband met de woorden “in naleving van het verdrag”, die voorkomen in de ontworpen artikelen 19/8, § 2, 19/9, § 2, en 19/10, § 2, van de Algemene Wet (artikel 18 van het ontwerp), verstrekte de gemachtigde de volgende toelichting:

“« En exécution de la convention » signifie que la Convention internationale prévoit que l'Etat hôte fixe des limites aux franchises qu'il a accepté d'accorder en application de ladite convention. Des Conventions internationales sont en effet applicables aux personnes et organismes visés dans ces articles mais il serait fastidieux et imprudent de vouloir les citer toutes sous peine d'être illisible et incomplet. Ainsi, « Forces étrangères de l'OTAN » implique, non seulement la « Convention entre les Etats parties au Traité de l'Atlantique nord sur le statut de leurs forces » signée à Londres du 19 juin 1951 mais aussi toutes les Conventions et Accords y liés (dont l'Accord Belgique-SHAPE de 1967) dûment ratifiés par le Parlement.

Ainsi, aux « cimetières militaires » (article 20, § 1, 12°) s'appliquent diverses conventions entre la Belgique et chacun des Etats ayant des cimetières sur notre sol.

⁵ Zie bv. GwH 16 juni 2011, nr. 103/2011, B.5.1 tot B.5.3.

De même, les franchises pour les équipements au sol sont prévues par la Convention de l'IATA ainsi que par les accords bilatéraux entre la Belgique et les Etats ayant des liaisons aériennes avec nous.

Enfin, la terminologie des articles 19/9, 19/10 et 20, 11° et 12° (relatifs aux Forces étrangères de l'OTAN, aux cimetières militaires et aux équipements au sol) reprend celle figurant dans la réglementation européenne (directives et règlements) relatives auxdites Forces et organismes.”

In de Nederlandstalige tekst van ontworpen artikel 19/8, § 2, van de Algemene Wet moeten de woorden “het verdrag” derhalve vervangen worden door de woorden “de overeenkomst”. En in de ontworpen artikelen 19/9, § 2, en 19/10, § 2, van de Algemene Wet dienen de woorden “in naleving van het verdrag” te worden vervangen door de woorden “in naleving van de van toepassing zijnde verdragen”.

*

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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier plusieurs lois en matière d'accises (chapitre 2 du projet : la loi du 22 décembre 2009 'relative au régime général d'accise'; chapitre 4 : la loi du 3 avril 1997 'relative au régime fiscal des tabacs manufacturés'; chapitre 5 : la loi du 7 janvier 1998 'concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées'), la loi-programme du 27 décembre 2004 (chapitre 3) et la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : la loi générale) (chapitre 6).

FORMALITÉS

3. En ce qui concerne la question de savoir si l'exonération envisagée, visée à l'article 6 du projet, doit de nouveau être notifiée à la Commission européenne, il est renvoyé au commentaire de cet article (voir l'observation 6).

EXAMEN DU TEXTE

Chapitre 2 – Modifications à la loi du 22 décembre 2009 relative au régime général d'accise

Article 2

4. Compte tenu de l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2013/61/UE² qui est transposé, on insérera au début de l'article 2 du projet un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

« Le présent article transpose la directive 2013/61/UE du Conseil du 17 décembre 2013 modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en ce qui concerne les régions ultrapériphériques françaises et en particulier Mayotte ».

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

² Directive 2013/61/UE du Conseil du 17 décembre 2013 'modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en ce qui concerne les régions ultrapériphériques françaises et en particulier Mayotte'.

Article 5

5. Le délégué a commenté l'article 5 du projet comme suit :

« Artikel 19, § 2, 2° van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen bepaalt momenteel dat een zekerheid moet gesteld worden om, inzake accijnzen, de risico's te dekken verbonden aan het verzenden hier te lande of naar een andere lidstaat van accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling.

Gelet op het feit dat voor bepaalde accijnsgoederen er geen tarief is vastgesteld in artikel 419 van de programmawet van 27 december 2004, en de zekerheid berekend wordt op 10 % van de accijnzen, was het zonder de aanpassing van artikel 19, § 2, 2° niet mogelijk om effectief een zekerheid (anders dan nul euro) te laten stellen voor deze accijnsgoederen.

Evenwel is het zo dat voor de accijnsgoederen waarvoor geen tarief is vastgesteld in artikel 419 van de programmawet van 27 december 2004, er in artikel 416 van de programmawet van 27 december 2004 bepaalt wordt dat indien deze accijnsgoederen bestemd zijn voor gebruik, worden aangeboden voor verkoop of worden gebruikt als motor- of verwarmingsbrandstof, deze worden belast tegen het tarief van de gelijkwaardige motor- of verwarmingsbrandstof, naargelang van het gebruik dat ervan gemaakt wordt.

Teneinde de risico's te dekken verbonden aan het verzenden hier te lande of naar een andere lidstaat van deze accijnsgoederen waarvoor geen tarief is vastgesteld inzake accijnzen maar die evenwel gebruikt kunnen worden als motor- of verwarmingsbrandstof, onder een accijnsschorsingsregeling, wordt in het voorontwerp verduidelijkt aan de hand van welk accijnstarief, van toepassing op het gelijkwaardig energieproduct, de zekerheid wordt vastgesteld. Hierdoor wordt het risico op het verdwijnen, en het vervolgens verbruiken ervan als motor- of verwarmingsbrandstof zonder dat de verschuldigde accijnzen werden voldaan, van deze energieproducten gedekt ».

Chapitre 3 – Modifications à la loi-programme du 27 décembre 2004

Article 6

6. Comme l'indique l'exposé des motifs, la Commission européenne, par décision du 5 février 2014, a décidé de ne pas soulever d'objection à l'égard de l'exonération d'accises sur l'huile de colza utilisée comme carburant³. La Commission a jugé que cette mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), mais qu'elle est compatible avec le marché intérieur, conformément à l'article 107, paragraphe 3, c), de ce même traité. L'autorisation de l'aide vaut pour une période de six ans à dater du jour suivant son approbation par la Commission européenne le 5 février 2014, à savoir jusqu'au 6 février 2020. Il s'agit d'un renouvellement partiel de l'aide N334/2005, qui était inscrite à l'article 429, § 2, m), de la loi-programme du 27 décembre 2004 et qui est arrivée à échéance en avril 2012.

³ Commission européenne, 5 février 2014, « C (2014) 521 final » – « Steunmaatregelen van de staten - België SA.34370 (2012/N) Vrijstelling van accijnzen op als motorbrandstof gebruikte koolzaadolie », à consulter à l'adresse http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246407/246407_1517533_127_2.pdf.

La disposition en projet précise toutefois que l'exonération vaut uniquement lorsque l'huile de colza est produite *en Belgique* à partir de colza cultivé *en Belgique*. Il a été demandé au délégué si ces conditions avaient été soumises à l'examen de la Commission européenne. Il a répondu en ces termes :

« Deze maatregel is aangemeld bij de Europese Commissie als zijnde een maatregel ter ontwikkeling van de landbouwsector, met name de nichemarkt van koolzaadolie gebruikt als motorbrandstof. De landbouwers moeten hun eigen koolzaadolieproductie in hun nabije omgeving kunnen commercialiseren, via kortere distributieketens tussen de landbouwers en de gebruikers van koolzaadolie.

Het betreft een nichemarkt (in 2011 werd er ongeveer 75.000 liter koolzaadolie, met vrijstelling van accijns, in het verbruik gesteld; ter vergelijking: de jaarlijkse inverbruikstelling van gasolie bedraagt ongeveer 8 miljard liter) en om dit gegeven te benadrukken, werden de woorden 'in België' toegevoegd.

Deze voorwaarde maakte evenwel niet het voorwerp uit van het onderzoek van de Commissie ».

Si l'intention est de maintenir ces nouvelles conditions dans le projet, la modification envisagée de l'aide déjà notifiée et autorisée devra d'abord être communiquée à la Commission européenne dans le cadre du régime des aides d'État. Il faut en effet garder à l'esprit que l'appréciation de la compatibilité de l'aide ainsi modifiée avec le marché intérieur relève de la compétence exclusive de la Commission européenne et que conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, l'aide ainsi modifiée ne peut pas être mise à exécution avant que la Commission européenne se soit prononcée à ce sujet et l'ait autorisée.

Article 7

7. L'article 7 du projet vise à ajouter à l'article 429, § 3, de la loi-programme du 27 décembre 2004 un alinéa disposant que les tracteurs agricoles, horticoles et forestiers utilisés dans les cas d'exonération visés au paragraphe 2, i), du même article – à savoir « le gasoil, le pétrole lampant, le fuel lourd, le GPL, le gaz naturel, l'électricité, la houille, le coke et le lignite, utilisés *exclusivement* pour des travaux agricoles et horticoles, dans la pisciculture et la sylviculture » – peuvent également être utilisés afin d'effectuer des travaux ne donnant pas droit à l'exonération et être alimentés avec du gasoil exonéré de l'accise aux conditions déterminées par le Roi. En cas d'usage mixte, la consommation de gasoil non exonéré est déterminée au moyen d'un forfait de 0,2 litre par heure prestée et par kilowatt du tracteur concerné.

Selon le délégué, la disposition en projet a pour objet d'éliminer la concurrence déloyale. La section de législation ne dispose pas de l'expertise requise pour apprécier si le dispositif en projet permet d'atteindre cet objectif.

Chapitre 4 – Modifications à la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés

8. Ce chapitre n'appelle aucune observation.

Chapitre 5 – Modifications à la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées

9. Ce chapitre n'appelle aucune observation.

Chapitre 6 – Modifications à la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises

Articles 16 à 20

10. Les dispositions modificatives faisant l'objet des articles 16 à 20 du projet visent à habiliter le Roi – à moins qu'une convention internationale ou un accord de siège n'en dispose autrement – à fixer les modalités de la franchise des droits à l'importation visée au chapitre IIbis de la loi générale (« les conditions d'octroi, les modalités pratiques de contrôle et les limites quantitatives et qualitatives ») et les modalités d'application des franchises instaurées par les règlements des institutions de l'UE ou par d'autres dispositions ayant force de loi, si elles sont prévues par ces règlements ou dispositions (« des dispositions complémentaires, des conditions et des limites (éventuellement quantitatives et qualitatives) »). Le but de cette attribution de compétence au Roi – en l'occurrence, le Roi peut également charger le Ministre des Finances, en collaboration avec les autres ministres concernés, de fixer des seuils ou limites – est de limiter l'utilisation de ces franchises, en tenant compte des besoins raisonnables des personnes et organismes bénéficiaires, ou pour lutter contre les abus si nécessaire ⁴.

Il résulte du principe de légalité en matière fiscale, consacré par les articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution, que le législateur doit fixer lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt des contribuables, tels que les catégories de contribuables, l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition ou le tarif, ainsi que les exemptions ou réductions éventuelles. Il s'ensuit que toute délégation relative à la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est en principe inconstitutionnelle.

Les dispositions constitutionnelles précitées ne vont toutefois pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt ou d'une exemption. Une délégation conférée à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur ⁵.

L'exposé des motifs précise que les seuils ou limites sont également fixés « sur [la] base des règles de courtoisie et de réciprocité appliquées depuis quelques lustres dans le cadre des relations internationales et/ou des relations diplomatiques et consulaires ». Invité à apporter des précisions à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le critère de la réciprocité ne s'applique pas à toutes les négociations internationales.

⁴ L'article 20, en projet, de la loi générale (article 20 du projet) dispose que la franchise des droits d'accise n'est accordée que pour des « quantités raisonnables », alors qu'une telle restriction n'apparaît pas dans les articles 19/7, § 2, 19/8, § 2, 19/9, § 2, 19/10, § 2, et 19/11, § 2, en projet, de la loi générale (articles 17 à 19 du projet).

⁵ Voir C.C., 16 juin 2011, n° 103/2011, B.5.1 à B.5.3.

La réciprocité s'applique d'office dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires mais non systématiquement dans les autres relations internationales. Il serait donc réducteur de l'imposer comme critère dans tous les cas, notamment dans le cas des accords de siège où il n'a pas sa place (même si la Belgique compare les situations similaires chez ses voisins et alliés) ».

S'il est effectivement envisagé que le Roi puisse également fixer les limites ou seuils de certaines franchises en s'appuyant sur le critère de réciprocité dans les relations diplomatiques et consulaires, il faudra l'indiquer expressément dans le texte du projet.

11. À l'article 19/7, § 2, en projet, de la loi générale (article 17 du projet), il est question de « seuils annuels ». Invité à préciser ce qu'il convient d'entendre par là, à savoir s'il s'agit de seuils fixés chaque année ou bien de seuils portant sur des quantités maximales par an, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En fait, c'est les deux : ce sont des quantités annuelles fixées chaque année. Chaque année, les Affaires étrangères fixent le quota annuel par diplomate et/ou ambassade ».

Mieux vaudrait apporter ces précisions dans l'exposé des motifs.

12. En ce qui concerne les mots « en exécution de la convention », qui apparaissent dans les articles 19/8, § 2, 19/9, § 2, et 19/10, § 2, en projet, de la loi générale (article 18 du projet), le délégué a apporté les précisions suivantes :

« En exécution de la convention' signifie que la Convention internationale prévoit que l'Etat hôte fixe des limites aux franchises qu'il a accepté d'accorder en application de ladite convention. Des Conventions internationales sont en effet applicables aux personnes et organismes visés dans ces articles mais il serait fastidieux et imprudent de vouloir les citer toutes sous peine d'être illisible et incomplet. Ainsi, « Forces étrangères de l'OTAN » implique, non seulement la « Convention entre les Etats parties au Traité de l'Atlantique nord sur le statut de leurs forces » signée à Londres du 19 juin 1951 mais aussi toutes les Conventions et Accords y liés (dont l'Accord Belgique-SHAPE de 1967) dûment ratifiés par le Parlement.

Ainsi, aux « cimetières militaires » (article 20, § 1, 12°) s'appliquent diverses conventions entre la Belgique et chacun des Etats ayant des cimetières sur notre sol.

De même, les franchises pour les équipements au sol sont prévues par la Convention de l'IATA ainsi que par les accords bilatéraux entre la Belgique et les Etats ayant des liaisons aériennes avec nous.

Enfin, la terminologie des articles 19/9, 19/10 et 20, 11° et 12° (relatifs aux Forces étrangères de l'OTAN, aux cimetières militaires et aux équipements au sol) reprend celle figurant dans la réglementation européenne (directives et règlements) relatives auxdites Forces et organismes ».

Dès lors, on remplacera les mots « het verdrag » par les mots « de overeenkomst » dans le texte néerlandais de l'article 19/8, § 2, en projet, de la loi générale. Et dans les articles 19/9, § 2, et 19/10, § 2, en projet, de la loi générale, on remplacera les mots « en exécution de la convention » par les mots « en exécution des conventions applicables ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT