RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.786/1/V
van 6 augustus 2020

over

een ontwerp van besluit van de Minister van Financiën ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.786/1/V
du 6 août 2020

sur

un projet d’arrêté du Ministre des Finances ‘modifiant l’arrêté ministériel du 1er août 1994 relatif au régime fiscal des tabacs manufacturés’

‡LW-BEIULFJDH-GHHIGVT‡

Op 14 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 28 augustus 2020,(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 23 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Roger STEVENS, eerste voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, staatsraad, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 augustus 2020.

*

Le 14 juillet 2020, 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 28 août 2020, (**) sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 1er août 1994 relatif au régime fiscal des tabacs manufacturés'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 23 juillet 2020. La chambre était composée de Roger STEVENS, premier président du Conseil d'État, Jo BAERT, président de chambre, Chantal BAMPS, conseiller d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 août 2020.

*

(*) 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 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

‡LW-BEIULFJDH-GHHIGVT‡

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Minister van Financiën strekt tot actualisatie van het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 'betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak'.

De gemachtigde lichtte de draagwijdte van het ontwerp als volgt toe:

"Dit ontwerp beoogt in hoofdorde het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak te actualiseren. Deze actualisering betreft de steeds weerkerende aanpassing van de artikelen 24 en 94 van bovenvermeld ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak, rekening houdende met de gewogen gemiddelde prijzen voor de verschillende tabaksfabricaten.

Ter uitvoering van artikel 3, §6, laatste lid, van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak, vervangen bij artikel 9 van de programmawet van 28 juni 2013, en van artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 juli 2013 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak, wordt bijlage X bij het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak aangevuld met de van toepassing zijnde gewogen gemiddelde prijzen van de verschillende tabaksfabricaten.

Daarnaast wordt in de artikelen 58 en 59 van het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 voortaan expliciet verwezen naar de minimumverpakkingseenheden voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten. Deze minimumverpakkingseenheden vindt men momenteel ook reeds terug in het koninklijk besluit van 5 februari 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten, behorend tot de bevoegdheid van de Minister van Volksgezondheid.

Er moet evenwel rekening worden gehouden met het feit dat zich in de nabije toekomst steeds meer nieuwsoortige tabaksproducten op de Belgische markt zullen bevinden, - waaronder sigaretten op basis van cannabis - waarvoor de definities op vlak van accijnswetgeving en op vlak van volksgezondheid niet gealigneerd zijn. In het koninklijk besluit van 5 februari 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruiden producten wordt een sigaret gedefinieerd als 'een tabaksrolletje dat geconsumeerd kan worden via een proces van verbranding en dat nader is omschreven in artikel 5 van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak'. De nieuwsoortige tabaksproducten - waaronder sigaretten op basis van cannabis - worden ondergebracht in een aparte categorie, zijnde voor roken bestemde kruidenproducten. Hiervoor gelden bijgevolg de minimumverpakkingseenheden voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten niet.

‡LW-BEIULFJDH-GHHIGVT‡

In de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak vindt men de definitie van een sigaret evenwel terug in de artikelen 5 en 8, § 2. Artikel 5 stipuleert dat als sigaretten worden aangemerkt: 'a) tabaksrolletjes die geschikt zijn om als zodanig te worden gerookt en die geen sigaren zijn in de zin van artikel 4 en b) tabaksrolletjes die door middel van een eenvoudige niet-industriële handeling in een huls van sigarettenpapier worden geschoven dan wel met sigarettenpapier worden omhuld.'. Daarnaast stipuleert artikel 8, § 2, dat 'met sigaretten ( ... ) worden gelijkgesteld, de producten die geheel of gedeeltelijk uit andere stoffen dan tabak bestaan, maar die aan de overige criteria van artikel 5 ( ... ) voldoen'. Hierdoor worden de nieuwsoortige tabaksproducten - waaronder sigaretten op basis van cannabis - op accijnsvlak eveneens aangemerkt als sigaretten.

Teneinde een correcte en geharmoniseerde accijnsheffing voor alle soorten sigaretten te kunnen toepassen en met het oog op het vermijden van oneerlijke concurrentie, is het noodzakelijk dat de minimumverpakkingseenheden voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten ook expliciet worden vermeld in de accijnswetgeving."

## RECHTSGROND

3. Er kan mee worden ingestemd dat de bepalingen die in de eerste twee leden van de aanhef worden vermeld voldoende rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit,[1] behalve voor de artikelen 2 en 3 ervan. Deze artikelen bevatten regels voor de verpakking van tabaksproducten.

Om uitleg verzocht over de rechtsgrond voor die bepalingen, verstrekte de gemachtigde de volgende toelichting:

"Zoals vermeld is het inderdaad de bedoeling van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp om zich ervan te vergewissen dat de minimumverpakkingseenheden ook zouden gelden voor 'nieuwsoortige' tabaksproducten, waaronder sigaretten op basis van cannabis. De rechtsgrond vindt men terug in artikel 10, § 2 van de wet van 3 april 1997 en artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 juli 2013.

Deze aanpassingen werden wel degelijk overlegd met de FOD Volksgezondheid. Evenwel, gelet op de verschillende definities en indeling van tabaksfabricaten in de fiscale wetgeving en in de gezondheidswetgeving, was een aanpassing van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten niet aan de orde.

Teneinde een correcte en geharmoniseerde accijnsheffing voor alle soorten sigaretten te kunnen toepassen op accijnsvlak en met het oog op het vermijden van oneerlijke concurrentie, is het daarom noodzakelijk dat de minimumverpakkingseenheden voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten ook expliciet worden vermeld in de accijnswetgeving."

[1] Artikel 5 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond – op indirecte wijze – in artikel 3, § 6, laatste lid, van de wet van 3 april 1997 'betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak', en – op directe wijze – in artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 juli 2013 'betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak', dat de Minister van Financiën ermee belast "op 1 januari van elk jaar de van toepassing zijnde gewogen gemiddelde prijzen en meest gevraagde prijsklassen van de verschillende tabaksfabricaten" te publiceren. Die verplichting wordt onvolkomen uitgevoerd vermits de minister bij het begin van het jaar voor die publicatie had moeten zorgen.

‡LW-BEIULFJDH-GHHIGVT‡

De gemachtigde verwijst als (directe) rechtsgrond dus naar artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 juli 2013, dat luidt:

"De Minister van Financiën :

– bepaalt de technische kenmerken van de fiscale kentekens alsook de vermeldingen die hierop moeten voorkomen;

– bepaalt de aankoop- en leveringsmodaliteiten van de fiscale kentekens."

De artikelen 2 en 3 van het ontworpen besluit hebben geen betrekking op de fiscale kentekens, zodat de rechtsgrond niet in dat artikel 4 kan worden gevonden. Vermits er ook geen andere rechtsgrond voor blijkt te zijn, dienen beide artikelen weggelaten te worden uit het ontwerp.

## VORMVEREISTEN

4. De gemachtigde heeft verklaard dat het ontwerp er gekomen is op grond van een voorstel van de Douaneraad van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU), maar dat het verplichte overleg in de schoot van het Comité van Ministers van de BLEU nog niet heeft plaatsgevonden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,[2] 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

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit (zie opmerking 3). Vermits de artikelen 2 en 3 uit het ontwerp weggelaten moeten worden, dienen ook de verwijzingen naar de bepalingen die als vermeende rechtsgrond ervoor werden aangevoerd te worden geschrapt. Dat betekent dat in het eerste lid van de aanhef niet moet worden verwezen naar artikel 10, § 2, van de wet van 3 april 1997 en dat in het tweede lid de vermelding van artikel 4 (van het koninklijk besluit van 18 juli 2013) weggelaten dient te worden.

*

[2] 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.

‡LW-BEIULFJDH-GHHIGVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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. Le projet d'arrêté du Ministre des Finances soumis pour avis a pour objet d'actualiser l'arrêté ministériel du 1er août 1994 'relatif au régime fiscal des tabacs manufacturés'.

Le délégué a précisé la portée du projet en ces termes :

« Dit ontwerp beoogt in hoofdorde het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak te actualiseren. Deze actualisering betreft de steeds weerkerende aanpassing van de artikelen 24 en 94 van bovenvermeld ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak, rekening houdende met de gewogen gemiddelde prijzen voor de verschillende tabaksfabricaten.

Ter uitvoering van artikel 3, §6, laatste lid, van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak, vervangen bij artikel 9 van de programmawet van 28 juni 2013, en van artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 juli 2013 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak, wordt bijlage X bij het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak aangevuld met de van toepassing zijnde gewogen gemiddelde prijzen van de verschillende tabaksfabricaten.

Daarnaast wordt in de artikelen 58 en 59 van het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 voortaan expliciet verwezen naar de minimumverpakkingseenheden voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten. Deze minimumverpakkingseenheden vindt men momenteel ook reeds terug in het koninklijk besluit van 5 februari 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten, behorend tot de bevoegdheid van de Minister van Volksgezondheid.

Er moet evenwel rekening worden gehouden met het feit dat zich in de nabije toekomst steeds meer nieuwsoortige tabaksproducten op de Belgische markt zullen bevinden, - waaronder sigaretten op basis van cannabis - waarvoor de definities op vlak van accijnswetgeving en op vlak van volksgezondheid niet gealigneerd zijn. In het koninklijk besluit van 5 februari 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruiden producten wordt een sigaret gedefinieerd als 'een tabaksrolletje dat geconsumeerd kan worden via een proces van verbranding en dat nader is omschreven in artikel 5 van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak'. De nieuwsoortige tabaksproducten - waaronder sigaretten op basis van cannabis - worden ondergebracht in een aparte categorie, zijnde voor roken bestemde kruidenproducten. Hiervoor gelden bijgevolg de minimumverpakkingseenheden voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten niet.

‡LW-BEIULFJDH-GHHIGVT‡

In de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak vindt men de definitie van een sigaret evenwel terug in de artikelen 5 en 8, § 2. Artikel 5 stipuleert dat als sigaretten worden aangemerkt: 'a) tabaksrolletjes die geschikt zijn om als zodanig te worden gerookt en die geen sigaren zijn in de zin van artikel 4 en b) tabaksrolletjes die door middel van een eenvoudige niet-industriële handeling in een huls van sigarettenpapier worden geschoven dan wel met sigarettenpapier worden omhuld.'. Daarnaast stipuleert artikel 8, § 2, dat 'met sigaretten ( ... ) worden gelijkgesteld, de producten die geheel of gedeeltelijk uit andere stoffen dan tabak bestaan, maar die aan de overige criteria van artikel 5 ( ... ) voldoen'. Hierdoor worden de nieuwsoortige tabaksproducten - waaronder sigaretten op basis van cannabis - op accijnsvlak eveneens aangemerkt als sigaretten.

Teneinde een correcte en geharmoniseerde accijnsheffing voor alle soorten sigaretten te kunnen toepassen en met het oog op het vermijden van oneerlijke concurrentie, is het noodzakelijk dat de minimumverpakkingseenheden voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten ook expliciet worden vermeld in de accijnswetgeving ».

## FONDEMENT JURIDIQUE

3. On peut admettre que les dispositions dont font mention les deux premiers alinéas du préambule, procurent un fondement juridique suffisant à l'arrêté en projet [1], sauf pour ce qui est de ses articles 2 et 3. Ces articles règlent l'emballage des produits du tabac.

Invité à fournir des explications quant au fondement juridique de ces dispositions, le délégué a apporté les précisions suivantes :

« Zoals vermeld is het inderdaad de bedoeling van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp om zich ervan te vergewissen dat de minimumverpakkingseenheden ook zouden gelden voor 'nieuwsoortige' tabaksproducten, waaronder sigaretten op basis van cannabis. De rechtsgrond vindt men terug in artikel 10, § 2 van de wet van 3 april 1997 en artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 juli 2013.

Deze aanpassingen werden wel degelijk overlegd met de FOD Volksgezondheid. Evenwel, gelet op de verschillende definities en indeling van tabaksfabricaten in de fiscale wetgeving en in de gezondheidswetgeving, was een aanpassing van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten niet aan de orde.

Teneinde een correcte en geharmoniseerde accijnsheffing voor alle soorten sigaretten te kunnen toepassen op accijnsvlak en met het oog op het vermijden van oneerlijke concurrentie, is het daarom noodzakelijk dat de minimumverpakkingseenheden voor sigaretten en voor rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten ook expliciet worden vermeld in de accijnswetgeving ».

[1] L'article 5 de l'arrêté en projet trouve un fondement juridique – indirectement – dans l'article 3, § 6, dernier alinéa, de la loi du 3 avril 1997 'relative au régime fiscal des tabacs manufacturés' et – directement – dans l'article 3 de l'arrêté royal du 18 juillet 2013 'relatif au régime fiscal des tabacs manufacturés', qui charge le Ministre des Finances de publier « le 1er janvier de chaque année, les prix moyens pondérés et les classes de prix les plus demandées d'application pour les différents produits des tabacs manufacturés ». Cette obligation est exécutée d'une manière imparfaite, dès lors que le ministre aurait dû procéder à cette publication au début de l'année.

‡LW-BEIULFJDH-GHHIGVT‡

Le délégué vise donc à titre de fondement juridique (direct) l'article 4 de l'arrêté royal du 18 juillet 2013, qui s'énonce comme suit :

« Le Ministre des Finances :

– fixe les caractéristiques techniques des signes fiscaux ainsi que les énonciations qui doivent y figurer;

– détermine les modalités de commande et de délivrance des signes fiscaux ».

Les articles 2 et 3 de l'arrêté en projet ne concernent pas les signes fiscaux, de sorte que cet article 4 ne peut pas leur procurer de fondement juridique. Attendu qu'en outre, il ne s'avère pas qu'il existerait un autre fondement juridique à ces deux articles, ils seront omis du projet.

## FORMALITÉS

4. Le délégué a déclaré que le projet a été conçu sur la base d'une proposition du Conseil des douanes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) mais que la concertation obligatoire au sein du Comité de Ministres de l'UEBL n'a pas encore eu lieu.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [2], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. Le préambule sera adapté aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet (voir l'observation 3). Les articles 2 et 3 devant être omis du projet, les références aux dispositions qui ont été invoquées comme supposé fondement juridique, seront elles aussi supprimées. Cela implique qu'il n'y a pas lieu de viser, au premier alinéa du préambule, l'article 10, § 2, de la loi du 3 avril 1997 et qu'il convient d'omettre, au deuxième alinéa, la mention de l'article 4 (de l'arrêté royal du 18 juillet 2013).

| | |
|---|---|
| DE GRIFFIER | DE EERSTE VOORZITTER |
| LE GREFFIER | LE PREMIER PRÉSIDENT |
| Annemie GOOSSENS | Roger STEVENS |

[2] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou des modifications visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

‡LW-BEIULFJDH-GHHIGVT‡