



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 69.743/1/V  
van 3 augustus 2021

avis 69.743/1/V  
du 3 août 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
18 juli 2013 betreffende het  
fiscaal stelsel van  
gefabriceerde tabak'

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
18 juillet 2013 relatif au  
régime fiscal des tabacs  
manufacturés'

Op 28 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd<sup>(\*)</sup> tot 12 augustus 2021, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 2013 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 27 juli 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 augustus 2021.

\*

Le 28 juin 2021, 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<sup>(\*\*)</sup> jusqu'au 12 août 2021, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 2013 relatif au régime fiscal des tabacs manufacturés’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 27 juillet 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Bert THYS, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 août 2021.

\*

---

(\*) 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<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het wijzigen van het koninklijk besluit van 18 juli 2013 ‘betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’ teneinde de maatregel op te heffen die erin bestaat dat sigaretten en tabak van fijne snede die al in verbruik zijn gesteld vóór de datum van de wijziging van de fiscaliteit slechts nog gedurende een welbepaalde tijdspanne erna mogen worden verkocht, met name tot de laatste dag die volgt op de datum van inwerkingtreding van deze wijziging. Na die tijdspanne mogen de betrokken tabaksfabricaten niet meer worden verkocht en geleverd door fabrikanten en groothandelaars, maar moeten ze worden teruggezonden naar de fabrikant en door hem vernietigd worden, hetgeen gecompenseerd wordt door een terugbetaling van accijnzen en btw.

De op te heffen maatregel betreft een van de drie zogeheten “anti-forestallingmaatregelen” die willen voorkomen dat een wijziging van de fiscaliteit in belangrijke mate zou worden geneutraliseerd doordat marktdeelnemers voorafgaandelijk aan de wijziging van de fiscaliteit grote stocks zouden inslaan. Het ontwerp van koninklijk besluit volgt tevens op de ingebrekestelling nr. 2014/2281 van België door de Europese Commissie van 8 november 2018 waarbij ervan wordt uitgegaan dat de bestaande anti-forestallingprocedure niet strookt met het evenredigheidsbeginsel.

3. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 3, § 6, vijfde en tiende lid, van de wet van 3 april 1997 ‘betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’.<sup>1</sup>

Voor het ontworpen artikel 4, tweede en derde gedachtestreepje, van het koninklijk besluit van 18 juli 2013 (artikel 3 van het ontwerp), wordt rechtsgrond geboden door artikel 10, § 2, van de voornoemde wet van 3 april 1997. Wat evenwel het ontworpen artikel 4, eerste gedachtestreepje, van het koninklijk besluit van 18 juli 2013 betreft, moet worden vastgesteld dat daarvoor in de huidige stand van de wetgeving geen rechtsgrond valt aan te wijzen. Pas nadat artikel 10, § 2, van de laatstgenoemde wet, zal zijn vervangen in de zin zoals aangegeven in het voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’ dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 69.742/3-1/V, zal dergelijke rechtsgrond voorhanden zijn.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, zal uitzonderlijk het ontworpen artikel 4, eerste gedachtestreepje, van het koninklijk besluit van 18 juli 2013, in zijn onderzoek betrekken,

---

<sup>1</sup> Indien de wijzigingen zullen worden tot stand gebracht die het voorwerp uitmaken van adviesaanvraag 69.742/3-1/V over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’, zullen de artikelen 1 en 2 van het ontwerp rechtsgrond vinden in artikel 3, § 6, tweede tot vierde lid, van de voornoemde wet.

rekening houdend met het gegeven dat de betrokken bepaling slechts een onderdeel van de ontworpen regeling betreft dat het best in samenhang met de overige bepalingen van het ontwerp wordt bekeken.<sup>2</sup> Niettemin zal de desbetreffende bepaling pas tot stand kunnen worden gebracht indien de wetgever de vervanging van artikel 10, § 2, van de wet van 3 april 1997, zoals die het voorwerp uitmaakt van de voornoemde adviesaanvraag 69.742/3-1/V, zal hebben aangenomen. Zolang dit niet het geval is, zal het ontworpen artikel 4, eerste gedachtestreepje, van het koninklijk besluit van 18 juli 2013, de vereiste rechtsgrond ontberen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. Rekening houdend met wat *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, passe men de redactie van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp aan als volgt:

“Gelet op de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak, artikelen 3, § 6, en 10, § 2, vervangen bij de wet van xxx;”

waarbij melding moet worden gemaakt van de datum van de wijzigende wet die momenteel, in ontwerpvorm, het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 69.742/3-1/V.

### Artikelen 1 tot 3

5. De bepalingen van het dispositief beperken zich er in essentie toe om de door de wetgever aan de Koning toevertrouwde bevoegdheden zonder meer te delegeren aan de minister van Financiën.

Een delegatie van verordenende bevoegdheid aan een minister kan evenwel enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De thans voorliggende delegaties aan de minister kunnen derhalve enkel worden aanvaard indien ze voldoende worden ingeperkt, bijvoorbeeld door eerst de essentiële elementen van de regeling in het koninklijk besluit van 18 juli 2013 zelf op te nemen.

### Slotopmerking

6. Het ontwerp moet worden vervolledigd met een uitvoeringsbepaling.

\*

---

<sup>2</sup> Een adviesaanvraag die een ontwerp van koninklijk besluit tot voorwerp heeft dat rechtsgrond vindt in een wetbepaling die nog niet is tot stand gekomen en die zelf nog het voorwerp uitmaakt van een adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving, is in beginsel niet ontvankelijk (zie *Raad van State. Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving*, 2021, p. 6-7, nr. I.B.2).

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 18 juillet 2013 'relatif au régime fiscal des tabacs manufacturés' afin d'abroger la mesure impliquant que les cigarettes et le tabac fine coupe déjà mis à la consommation avant la date de la modification de la fiscalité ne peuvent par la suite plus être vendus que pendant une période déterminée, à savoir jusqu'au dernier jour qui suit la date d'entrée en vigueur de cette modification. Après cette période, les tabacs manufacturés concernés ne peuvent plus être vendus et livrés par les fabricants et les grossistes, mais doivent être retournés au fabricant et détruits par lui, lequel fabricant est indemnisé par un remboursement des droits d'accise et de la TVA.

La mesure à abroger concerne une des trois mesures dites « anti-forestalling » qui entendent éviter qu'une modification de la fiscalité soit en grande partie neutralisée du fait que des opérateurs économiques constitueraient préalablement à la modification de la fiscalité d'importants stocks. Le projet d'arrêté royal fait également suite à la mise en demeure n° 2014/2281 de la Belgique par la Commission européenne du 8 novembre 2018 qui considère que la procédure anti-forestalling existante ne se concilie pas avec le principe de proportionnalité.

3. Les articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 3, § 6, alinéas 5 et 10, de la loi du 3 avril 1997 'relative au régime fiscal des tabacs manufacturés' <sup>1</sup>.

Les deuxième et troisième tirets de l'article 4, en projet, de l'arrêté royal du 18 juillet 2013 (article 3 du projet) trouvent leur fondement juridique dans l'article 10, § 2, de la loi du 3 avril 1997 précitée. Toutefois, en ce qui concerne l'article 4, premier tiret, en projet, de l'arrêté royal du 18 juillet 2013, il faut constater que dans l'état actuel de la législation aucun fondement juridique ne peut être identifié à cet effet. Un tel fondement juridique n'existera qu'après que l'article 10, § 2, de cette dernière loi aura été remplacé dans le sens indiqué dans l'avant-projet de loi 'modifiant la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés', qui fait l'objet de la demande d'avis 69.742/3-1/V.

---

<sup>1</sup> Si les modifications qui font l'objet de la demande d'avis 69.742/3-1/V sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés' sont adoptées, les articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet trouveront un fondement juridique dans l'article 3, § 6, alinéas 2 à 4, de la loi précitée.

Le Conseil d'État, section de législation, fera exceptionnellement porter son examen sur l'article 4, premier tiret, en projet, de l'arrêté royal du 18 juillet 2013, compte tenu du fait que la disposition concernée ne constitue qu'un élément du régime en projet qu'il vaut mieux examiner en combinaison avec les autres dispositions du projet<sup>2</sup>. Il n'en reste pas moins que la disposition concernée ne pourra se concrétiser que si le législateur adopte le remplacement de l'article 10, § 2, de la loi du 3 avril 1997, tel qu'il fait l'objet de la demande d'avis 69.742/3-1/V précitée. Tant que cette adoption ne sera pas intervenue, l'article 4, premier tiret, en projet, de l'arrêté royal du 18 juillet 2013 sera dépourvu du fondement juridique requis.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

4. Compte tenu des observations formulées au point 3 en ce qui concerne le fondement juridique du régime en projet, on adaptera la rédaction du premier alinéa du préambule du projet comme suit :

« Vu la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés, les article 3, § 6, et 10, § 2, remplacés par la loi du xxx ; »

en mentionnant la date de la loi modificative dont le projet fait actuellement l'objet de la demande d'avis 69.742/3-1/V.

### Articles 1<sup>er</sup> à 3

5. Les dispositions du dispositif se limitent essentiellement à déléguer purement et simplement au ministre des Finances les pouvoirs que le législateur a attribués au Roi.

Une délégation de pouvoir réglementaire à un ministre peut toutefois uniquement porter sur des questions d'ordre accessoire ou de détail. Les délégations au ministre actuellement à l'examen ne peuvent dès lors être admises que si elles sont suffisamment limitées, par exemple en inscrivant d'abord les éléments essentiels du régime dans l'arrêté royal du 18 juillet 2013 proprement dit.

---

<sup>2</sup> Une demande d'avis qui a pour objet un projet d'arrêté royal qui trouve un fondement juridique dans une disposition légale qui n'a pas encore été adoptée et qui fait elle-même encore l'objet d'une demande d'avis auprès de la section de législation est en principe irrecevable (voir *Conseil d'État. Vademecum sur la procédure d'avis devant la section de législation du Conseil d'État*, 2021, pp. 6-7, n° I.B.2).

Observation finale

6. On complétera le projet par une formule exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME