

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1994-1995**

1 FEBRUARI 1995

Ontwerp van wet betreffende het accijnsstelsel van alcoholvrije dranken**Ontwerp van wet betreffende het accijnsstelsel van koffie**

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER WEYTS

I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Krachtens de Europese richtlijnen zijn alleen de accijnzen op tabak, op minerale olie en op alcoholhoudende dranken aan een communautaire harmonisatie onderworpen.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer Cooreman, voorzitter; mevr. Cahay-André, de heer De Grauwe, mevr. Delcourt-Pêtre, de heren Deprez, Didden, Dighneef, Garcia, Geens, Hatry, Jonckheer, Kenzeler, Leroy, Moens, Schiltz, Tavernier, Vancrombruggen, Van Thillo, van Weddingen en Weyts, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Cannaerts, De Roo, de Seny en Vanhaverbeke.

R. A 16762 en 16763*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

1263-1 (1994-1995): Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

1264-1 (1994-1995): Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1994-1995**1^{er} FEVRIER 1995**Projet de loi relative au régime d'accise des boissons non alcoolisées****Projet de loi relative au régime d'accise du café**

RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. WEYTS

I. EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DES FINANCES

Conformément aux directives européennes, les accises sur les tabacs, sur les huiles minérales et sur les boissons alcoolisées sont seules à faire l'objet d'une harmonisation communautaire.

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : M. Cooreman, président; Mme Cahay-André, M. De Grauwe, Mme Delcourt-Pêtre, MM. Deprez, Didden, Dighneef, Garcia, Geens, Hatry, Jonckheer, Kenzeler, Leroy, Moens, Schiltz, Tavernier, Vancrombruggen, Van Thillo, van Weddingen et Weyts, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Cannaerts, De Roo, de Seny et Vanhaverbeke.

R. A 16762 et 16763*Voir :***Documents du Sénat :**

1263-1 (1994-1995): Projet transmis par la Chambre des représentants.

1264-1 (1994-1995): Projet transmis par la Chambre des représentants.

De Lid-staten behouden niettemin de mogelijkheid andere accijnzen te handhaven of in te stellen.

Vóór de Europese harmonisatie kende België ook accijnzen op suiker, op koffie en op alcoholvrije dranken.

Alleen de accijnzen op suiker werden afgeschaft. Het behoud van de accijnzen op koffie en op alcoholvrije dranken werd door het koninklijk besluit van 29 december 1992 bevestigd en dit op grond van artikel 11 van de algemene wet inzake douane en accijnzen.

Onderhavig ontwerp van wet strekt er voornamelijk toe het bovenvermeld koninklijk besluit van 29 december 1992 te bekrachtigen.

II. BESPREKING

Een lid vraagt of het zinvol is accijnsrechten op frisdranken te handhaven. Een voorstel van richtlijn van de Raad begin jaren 70 en een voorstel van richtlijn van de Europese Commissie hadden tot doel alle accijnzen af te schaffen behalve die op alcoholische dranken, op tabak en op petroleumprodukten. Hoewel die voorstellen van richtlijn werden ingetrokken, kan de vraag worden gesteld of het zinvol is in alle Europese landen accijnzen te handhaven op zo'n uiteenlopende produkten als koffie, alcoholvrije dranken, zout, enz. De accijns op koffie is vooral merkwaardig omdat iedereen voorstander is van hulp aan de ontwikkelingslanden en meer bepaald aan de Afrikaanse landen, die de grote koffieproducenten zijn. Toch handhaven wij de accijnsheffing op een produkt waarvan de derde wereld de enige producent is, en dat lijkt niet erg logisch. De minister zal ongetwijfeld antwoorden dat gelet op de noodzaak van een sluitende begroting, die accijnzen moeten worden gehandhaafd.

Het lid meent evenwel dat meer nodig is dan louter boekhoudkundige argumenten om de heffing van accijns te behouden. Volgens hem ligt er geen enkele gedachte ten grondslag aan deze accijns maar is die heffing er steeds geweest omdat de Staat inkomsten nodig had.

Een ander commissielid verzoekt om uitleg omtrent de redenen waarom in de tekst van het wetsontwerp geen rekening is gehouden met bepaalde opmerkingen van de Raad van State (Gedr. St. Kamer, nr. 1523/1 (93/94), blz. 6-7).

Een lid stipt aan dat de Raad van State zeker gelijk heeft met betrekking tot artikel 3 van het wetsontwerp betreffende het accijnsstelsel van koffie. Het is geen aangelegenheid van de wetgever om een minister met de uitvoering van een wetbepaling te belasten. De Koning heeft de macht om wetten uit te voeren. Het is dus de Koning, en niet de minister, die de be-

Les Etats membres conservent néanmoins la faculté de maintenir ou d'instaurer d'autres accises.

Avant l'harmonisation européenne, la Belgique appliquait également des accises sur le sucre, le café et les boissons non alcoolisées.

Seules les accises sur le sucre ont été supprimées. Le maintien des accises sur le café et sur les boissons non alcoolisées a été réalisé par l'arrêté royal du 29 décembre 1992 et ce conformément aux dispositions prévues par l'article 11 de la loi générale sur les douanes et accises.

Le présent projet de loi a pour objet essentiel de confirmer l'arrêté royal du 29 décembre 1992 précité.

II. DISCUSSION

Un membre s'interroge sur l'opportunité de maintenir des droits d'accise sur les boissons rafraîchissantes. Une proposition de directive du Conseil du début des années 70 et une proposition de directive de la Commission européenne visaient à supprimer toutes les accises en dehors de celles qui pèsent sur les boissons alcoolisées, sur les tabacs et sur les produits pétroliers. Bien que ces propositions de directive aient été retirées, on peut s'interroger sur l'opportunité de maintenir dans tous les pays européens des accises qui pèsent sur des produits aussi variables que le café, les boissons non alcoolisées, le sel, etc. L'accise sur le café est d'autant plus paradoxale que tout le monde plaide pour aider les pays en voie de développement et plus précisément les pays africains qui sont de grands producteurs de café. Toutefois, nous maintenons un droit d'accise sur un produit dont le tiers monde est le seul producteur, ce qui paraît peu logique. Le ministre répondra sans doute qu'avec les nécessités de l'équilibre budgétaire, il faut bien maintenir ces droits d'accise.

Le commissaire estime néanmoins qu'il faudrait donner une vision qui n'est pas purement comptable pour fonder le maintien du droit d'accise. D'après lui, cette accise ne correspond à aucune philosophie et a toujours été levée parce que l'Etat avait besoin des recettes.

Un autre commissaire demande des explications concernant les raisons pour lesquelles il n'a pas été tenu compte, dans le texte du projet de loi, de certaines observations du Conseil d'Etat (Doc. Chambre n° 1523/1 - 93/94, pp. 6-7).

Un membre note que le Conseil d'Etat a sûrement raison en ce qui concerne l'article 3 du projet de loi relative au régime d'accise du café. Il n'appartient pas au législateur de charger un ministre d'exécuter une disposition législative. Le Roi exerce le pouvoir d'exécution des lois. C'est donc au Roi et non au ministre que revient le pouvoir de fixer les conditions

voegdheid heeft om de bijzondere voorwaarden tot ontheffing van accijns vast te stellen. Ook in andere wetteksten zijn reeds dergelijke bepalingen aangetroffen.

Trouwens, er werd evenmin rekening gehouden met de taalkundige opmerkingen van de Raad van State.

Wat betreft de passage in het advies van de Raad van State gewijd aan de vraag of de wetgever de minister en niet de Koning kan belasten met de uitvoering van een wetsbepaling, wijst de minister erop dat men voor problemen komt te staan indien men ingaat op dat advies en in de ontwerp-tekst de woorden «de minister van Financiën» vervangt door de woorden «de Koning». De ontwerpen die in de eerste plaats tot doel hebben het koninklijk besluit van 29 december 1992 betreffende het accijnsstelsel van alcoholvrije dranken en van koffie te bekrachtigen, nemen de bewoordingen van dat koninklijk besluit over. Een koninklijk besluit kan slechts aan een minister taken opdragen. In feite is het zo dat de maatregelen inzake accijns bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden vastgesteld. In die koninklijke besluiten wordt vaak bepaald dat de minister van Financiën uitvoeringsmaatregelen kan vaststellen, in hoofdzaak voor de vormvereisten (zo zijn de uitvoeringsmaatregelen voor het koninklijk besluit van 29 december 1992 vastgelegd in twee ministeriële besluiten van 23 december 1993). Vervolgens zijn de bewoordingen van dit koninklijk besluit in een wetsontwerp overgenomen. Deze procedure geldt voor de gehele accijnswetgeving. Indien men dus het voorliggend ontwerp op dat punt zou verbeteren, moet men dat ook doen voor de hele accijnswetgeving en een aantal ministeriële besluiten overnemen die dan omgezet moeten worden in koninklijke besluiten.

Deze techniek vindt men terug in de algemene wet inzake douane en accijnzen. De artikelen 11 en 13 bepalen dat spoedeisende wijzigingen, meer bepaald die waarin de Europese regelgeving inzake accijns voorziet, kunnen worden ingevoerd met in Ministerraad overlegde koninklijke besluiten, die vervolgens in een wetsontwerp moeten worden overgenomen en dat de overbodig geworden koninklijke besluiten daarna opgeheven worden. Indien men zich zou beperken tot de techniek van de bekrachtigingswet, zou de zaak er anders uitzien. Hier wordt de tekst van de koninklijke besluiten in de wet zelf overgenomen.

De minister stipt aan dat men dezelfde discussie reeds in december 1989 heeft gevoerd. In dat verband verwijst hij naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 1989 houdende fiscale bepalingen. Een van de oogmerken van die wet bestond erin een hele reeks koninklijke besluiten inzake de accijns bij wet te bekrachtigen (Gedr. St., Senaat, nr. 806-1, 1989-1990, blz. 7 en 8).

particulières de l'exonération du droit d'accise. De telles dispositions figurent également dans d'autres textes de loi.

Du reste, on n'a pas davantage tenu compte des observations d'ordre linguistique du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le passage de l'avis du Conseil d'Etat relatif à la question de savoir s'il est opportun que dans la loi l'on donne une délégation au ministre et non pas au Roi, le ministre précise que cela poserait problème si l'on devait suivre l'avis du Conseil d'Etat et remplacer dans le texte les mots «le ministre des Finances» par les mots «le Roi». Les projets, ayant pour objet principal de confirmer l'arrêté royal du 29 décembre 1992 relatif au régime d'accise des boissons non alcoolisées et du café, en reprennent les termes. Or, un arrêté royal ne peut déléguer qu'à un ministre. En fait, les mesures en matière d'accises sont prises par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Il est souvent prévu dans ces arrêtés royaux que des mesures d'exécution, essentiellement sur le plan des formalités, peuvent être établies par le ministre des Finances (ainsi les mesures d'exécution de l'arrêté royal du 29 décembre 1992 ont été précisées dans deux arrêtés ministériels du 23 décembre 1993). Ensuite, les termes de cet arrêté royal sont repris sous forme de projet de loi. Cette procédure vaut pour l'ensemble de la législation en matière d'accise. Donc, si l'on corrigeait sur ce point le présent projet de loi, il faudrait le faire pour toute la législation accisienne et reprendre un certain nombre d'arrêtés ministériels qu'il faudrait alors transformer en arrêtés royaux.

C'est la technique même de la loi générale sur les douanes et accises qui prévoit en ses articles 11 et 13 que des changements urgents, et plus particulièrement ceux prévus par la réglementation européenne en matière d'accises, peuvent être réalisés par arrêtés royaux délibérés en Conseil des ministres, que ces arrêtés royaux sont ensuite repris sous forme de loi, et que les arrêtés royaux devenus superflus sont alors abrogés. Si l'on appliquait simplement la technique de la loi de ratification, ce serait différent. Ici, le projet remet dans le corps même de la loi le texte des arrêtés royaux.

Le ministre souligne que le même débat a déjà été mené en décembre 1989. Pour cela, il s'en réfère aux travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1989 portant dispositions fiscales. Cette loi avait notamment pour but de confirmer toute une série d'arrêtés royaux pris en matière d'accises (voir Doc. Sénat n° 806-1, 1989-1990, pp. 7 et 8).

III. STEMMINGEN

De artikelen 1 tot 8, alsmede het geheel van het ontwerp van wet betreffende het accijnsstelsel van alcoholvrije dranken, worden aangenomen met 9 stemmen, bij 5 onthoudingen.

De artikelen 1 tot 10, alsmede het geheel van het ontwerp van wet betreffende het accijnsstelsel van koffie, worden aangenomen met 9 tegen 3 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Dit verslag wordt goedgekeurd bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

De Rapporteur,
Johan WEYTS.

De Voorzitter,
Etienne COOREMAN.

III. VOTES

Les articles 1^{er} à 8, ainsi que l'ensemble du projet de loi relative au régime d'accise des boissons non alcoolisées, ont été adoptés par 9 voix et 5 abstentions.

Les articles 1^{er} à 10, ainsi que l'ensemble du projet de loi relative au régime d'accise du café, ont été adoptés par 9 voix contre 3 et 2 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 14 membres présents.

Le Rapporteur,
Johan WEYTS.

Le Président,
Etienne COOREMAN.