

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1971-1972.

14 JUNI 1972

WETSONTWERP

betreffende het accijnsstelsel
van drinkwater en limonade.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIËN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER MICHEL.

DAMES EN HEREN,

Dit ontwerp heeft tot doel, overeenkomstig artikel 39 van de wet van 19 maart 1951, het koninklijk besluit van 20 september 1971 te bekrachtigen, waarbij de accijns op limonade vanaf 1 oktober 1971 van 1 frank op 2 frank per liter is gebracht. De accijns op tafelwater blijft onveranderd (1 frank per liter).

* * *

Een lid heeft de volgende juridische opmerking gemaakt :

Het besluit van 20 september 1971, waarbij de limonade-accijns met 100 % wordt verhoogd, is wettelijk ongegrond en er wordt machtsoverschrijding mede gepleegd.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Dequae.

A. — Leden : de heren Bertrand (Alfred), Chabert, d'Alcantara, Dequae, Desmarets, De Vidts, Michel, Parisis. — de heren Boeykens, Dehousse, Deruelles, Detiège, Mangelschots, Remacle (Marcel), Scockaert. — de heren Damseaux, De Clercq (Willy), Defraigne, Waltniel. — de heren Defosset, Gol. — de heren Geerinck, Van der Elst.

B. — Plaatsvervangers : de heren Duerinck, Peeters, Plasman, Vandamme (Fernand). — de heren Gondry, Tibbaut, Vanijlen, Van Daele. — de heren Grootjans, Poswick. — de heer Persoons. — de heer Olaerts.

Zie :

110 (1971-1972) :

— N° 1 : Wetsontwerp.

Chambre des Représentants

SESSION 1971-1972.

14 JUIN 1972

PROJET DE LOI

concernant le régime d'accise
des eaux de boisson et des limonades.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES (1)

PAR M. MICHEL.

MESDAMES, MESSIEURS,

Ce projet a pour objet, en vertu de l'article 39 de la loi du 19 mars 1951, de confirmer l'arrêté royal du 20 septembre 1971 par lequel le droit d'accise sur les limonades est porté de 1 frank à 2 francs le litre à partir du 1^{er} octobre 1971. Le droit d'accise sur les eaux de boisson reste inchangé (1 franc le litre).

* * *

Un membre a formulé les observations juridiques suivantes :

L'arrêté du 20 septembre 1971 majorant de 100 % le droit d'accise sur les limonades n'a pas de fondement légal et est entaché d'excès de pouvoir.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Dequae.

A. — Membres : MM. Bertrand (Alfred), Chabert, d'Alcantara, Dequae, Desmarets, De Vidts, Michel, Parisis. — MM. Boeykens, Dehousse, Deruelles, Detiège, Mangelschots, Remacle (Marcel), Scockaert. — MM. Damseaux, De Clercq (Willy), Defraigne, Waltniel. — MM. Defosset, Gol. — MM. Geerinck, Van der Elst.

B. — Suppléants : MM. Duerinck, Peeters, Plasman, Vandamme (Fernand). — MM. Gondry, Tibbaut, Vanijlen, Van Daele. — MM. Grootjans, Poswick. — M. Persoons. — M. Olaerts.

Voir :

110 (1971-1972) :

— N° 1 : Projet de loi.

Indien artikel 110 van de Belgische Grondwet wordt genegeerd en belastingen ten behoeve van de Staat worden geheven zonder de beslissing van het Parlement af te wachten, wordt dit laatste voor een voldoende feit geplaast en om zo te zeggen in een dwangpositie gebracht.

Om die handelwijze te vergoelijken, heeft men in 1951 aangevoerd dat het noodzakelijk is speculatie tegen te gaan. Nu zouden die speculatieve manoeuvres, in dit geval althans, alleszins beperkt zijn gebleven, bij gebrek aan voldoende recipiënten; daarenboven kon best een wetsontwerp ingediend worden, dat de Grondwet geen geweld aandoet en aan de Minister de bevoegdheid laat om over het ogenblik van de inwerkingtreding te beslissen en derhalve het verrassings-effect te bewaren.

Artikel 39 van de wet van 19 maart 1951 kon aan de uitvoerende macht niet de bevoegdheid verlenen om de accijns op limonade te verhogen, daar artikel 38 van die wet duidelijk bepaalt dat die accijns opgeheven dient te worden.

De Minister, die zich beroept op artikel 51, heeft weliswaar de datum van de inwerkingtreding van deze opheffing niet bepaald, maar in afwachting daarvan mocht hij zeker niet handelen in strijd met de door de wetgever duidelijk uitgesproken bedoeling.

Het Verdrag van Den Haag van 18 februari 1950 voorziet namelijk in de opheffing van de accijns op tafelwater en limonade. Dit Verdrag werd bevestigd door het bij het Beneluxverdrag gevoegde verdrag van 1958.

Het Verdrag van 18 februari 1950 werd in verschillende gevallen toegepast, namelijk voor druivensuiker, moutsuiker enz. Artikel 22 van dit Verdrag kan niet ingeroepen worden om de opheffing van de accijns op tafelwater en limonade afhankelijk te stellen van de integrale toepassing van de bepalingen van het Verdrag.

Artikel 22 bepaalt het volgende: « de in dit verdrag omschreven maatregelen zullen in werking worden gesteld op tijdstippen welke in onderling overleg zullen worden vastgesteld ».

Het komt er alleen op aan de datum te kiezen en het is weinig waarschijnlijk dat de partners van België, die generlei accijns op tafelwater en limonade toepasten, zich gedurende twintig jaar hadden kunnen verzetten tegen de keuze van een datum waardoor België in staat zou gesteld worden zijn verbintenissen na te leven.

In strijd met de door de wetgever aangegane en goedgekeurde verbintenissen is het voorbeeld van België voor onze partners een aanmoediging om accijns te heffen op tafelwater en limonade, niettegenstaande het feit dat de internationale verdragen nog steeds van kracht zijn en dat de internationale rechtsnorm het dus moet halen op de interne rechtsnorm (Cassatie, 27 mei 1971).

De Minister van Financiën merkt op dat artikel 38 van de wet van 19 maart 1951 nooit werd toegepast, omdat daarover een overeenkomst tussen de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse ministers diende te worden gesloten, wat niet is gebeurd.

Bovendien is de bij artikel 39 aan de Koning toegekende overdracht van bevoegdheid duidelijk.

Senator Lagasse heeft een parlementaire vraag gesteld om te weten hoe de genomen maatregel kan worden overeengebracht met het beginsel dat de internationale normen boven de regels van het interne recht dienen te worden gesteld.

Het antwoord is duidelijk:

Artikel 22 van het Beneluxverdrag bepaalt dat de Ministers tot overeenstemming moeten komen over de datum waarop de bedoelde maatregelen in werking treden.

La pratique qui consiste à méconnaître l'article 110 de la Constitution belge et à établir des impôts au profit de l'Etat sans attendre la décision du Parlement place celui-ci devant le fait accompli et tend à lui forcer la main.

Afin d'excuser cette pratique on a, en 1951, invoqué la nécessité d'empêcher des manœuvres spéculatives. Or, en l'espèce, elles auraient de toute façon été limitées par les disponibilités en récipients, mais, en outre, il eut été parfaitement possible, tout en respectant la Constitution, de soumettre au Parlement un projet de loi laissant au Ministre le pouvoir de décider du moment de la mise en vigueur et, par conséquent, de conserver l'effet de surprise.

L'article 39 de la loi du 19 mars 1951 n'a pu donner à l'Exécutif le pouvoir d'augmenter le droit d'accise sur les limonades, alors que cette même loi indiquait clairement, à l'article 38, que ce droit devait être supprimé.

Sans doute, le Ministre, excipant de l'article 51, n'a pas fixé la date de l'entrée en vigueur de cette abolition, mais cette faculté transitoire ne lui permettait pas d'aller à l'encontre de l'intention manifestée clairement par le législateur.

La Convention de La Haye du 18 février 1950 prévoit notamment la suppression du droit d'accise sur les eaux et limonades. Elle a été confirmée par la Convention de 1958 annexée au Traité Benelux.

La Convention du 18 février 1950 a été appliquée en différents cas d'espèces et notamment en ce qui concerne les maltoses, glucoses, sirops, etc... On ne peut invoquer l'article 22 de cette Convention pour faire dépendre la suppression du droit d'accise sur les eaux et limonades, d'une application totale des dispositions de la Convention.

L'article 22 stipule ce qui suit: « les mesures faisant l'objet de la présente convention entreront en vigueur aux dates qui seront fixées de commun accord ».

Seul, le choix de la date est en cause et il n'est pas vraisemblable que les partenaires de la Belgique, qui n'appliquaient aucun droit d'accise sur les eaux et limonades, aient pu pendant 20 ans s'opposer au choix d'une date permettant à la Belgique de respecter ses engagements.

Toutefois, contrairement aux engagements souscrits et ratifiés par le législateur, l'exemple belge encourage nos partenaires à appliquer un droit d'accise sur les eaux et limonades, alors même que les conventions internationales sont toujours en vigueur et que, dès lors, la norme de droit international prime la norme de droit interne (Cassation, 27 mai 1971).

Le Ministre des Finances a fait observer que l'article 38 de la loi du 19 mars 1951 n'a jamais été mis en vigueur car il supposerait un accord entre les Ministres belges, hollandais et luxembourgeois qui n'a pas eu lieu.

En outre, la délégation de pouvoir accordée au Roi par l'article 39 est claire.

Le Sénateur Lagasse a demandé dans une question parlementaire, comment la mesure prise est conciliable avec le principe de la prééminence des normes internationales sur les règles de droit interne.

La réponse est claire:

L'article 22 de la Convention Benelux prévoit un accord entre les Ministres sur la date de la mise en vigueur des mesures envisagées.

Daar die overeenstemming niet werd bereikt en het Verdrag een geheel vormt, achtten de Regeringen zich er niet toe gehouden het ook maar gedeeltelijk in werking te stellen.

Het koninklijk besluit van 20 september 1971 tot verhoging van de accijns op limonade is genomen op basis van art. 38 van de wet van 19 mei 1951.

Het onderhavige wetsontwerp, dat ertoe strekt de vervroegde verhoging te bekrachtigen, werd voorgelegd aan de Raad van State, die geen opmerkingen heeft gemaakt in verband met de wettelijkheid van de procedure.

* * *

Anderzijds wordt opgemerkt dat limonade beantwoordt aan een behoefte waarvan het nu kan worden afgemeten naar de ontwikkeling van het verbruik. In 20 jaar tijd heeft limonade een belangrijke plaats in de voedingsmiddelenindustrie ingenomen en het is een produkt van groot verbruik geworden. Het is een populaire en democratische drank die vooral door jongeren, gezinnen en door personeel op het werk op prijs wordt gesteld.

Het verbruik van niet-alcoholische dranken dient te worden aangemoedigd. Voorts zou uit recente statistieken blijken dat de verkoop van die dranken sedert de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 20 september 1971 gedaald is.

De Minister deelt die mening niet. Integendeel, recente statistieken schijnen erop te wijzen dat het verbruik van limonade toeneemt.

a) Voor de consumptie beschikbaar gestelde hoeveelheden tafelwater en limonaden :

januari 1971	...	58 590 654 l
december 1971	...	62 430 201 l
januari 1972	...	61 696 663 l
maart 1972	...	79 124 000 l (voorlopig cijfer)

b) Statistieken voor limonade alleen :

december 1971	...	36 200 000 l
januari 1972	...	35 232 000 l
februari 1972	...	35 734 000 l
maart 1972	...	46 388 000 l

Het totale tafelwater- en limonadeverbruik in 1970 valt als volgt uiteen :

tafelwater	...	± 34 %
limonade	...	± 66 %
Totaal	...	100 %

Sedert begin 1972 is de verhouding : ± 42 % voor tafelwater en 58 % voor limonade. Deze sterke daling van het limonadeverbruik (van 65 % naar 58 %) is wellicht het gevolg van verscheidene factoren, met name :

a) een grotere invoer van tafelwater :

in 1970 : 76 miljoen liter;
in 1971 : 99 miljoen liter, wat neerkomt op een stijging met 30 %.

Die vermeerdering is niet zo groot voor ingevoerde limonade :

in 1970 : 7 miljoen liter;
in 1971 : 8 miljoen liter, wat neerkomt op een stijging met 14 %.

Cet accord n'étant pas intervenu et la Convention formant un tout, les gouvernements ne se sont pas considérés comme tenus de la mettre en vigueur, même en partie.

L'arrêté royal du 20 septembre 1971 tendant à augmenter le droit d'accise sur les limonades, a été pris sur base de l'art. 38 de la loi du 19 mai 1951.

Le présent projet de loi, qui a pour but de ratifier la majoration anticipée, a été soumis au Conseil d'Etat, qui n'a fait aucune observation quant à la légalité de la procédure.

* * *

D'autre part, un membre a fait observer que les limonades répondent à un besoin dont l'utilité peut se mesurer d'après le développement de la consommation. En quelque 20 ans, elles ont pris une place importante dans l'industrie alimentaire et sont devenues des produits de grande consommation. Ce sont des boissons populaires et démocratiques qui ont la faveur des jeunes, des familles et du personnel sur les lieux de travail.

La consommation de boissons non alcoolisées mérite donc d'être encouragée. D'autre part, il résulterait de statistiques récentes une baisse de la vente de ces boissons depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 20 septembre 1971.

Le Ministre ne partage pas cette opinion. Au contraire, les statistiques récentes dont dispose l'administration semblent prouver que la consommation de limonades est en augmentation.

a) Quantités d'eaux de boisson et de limonades mises en consommation en :

janvier 1971	...	58 590 654 l
décembre 1971	...	62 430 201 l
janvier 1972	...	61 696 663 l
mars 1972	...	79 124 000 l (chiffre provisoire).

b) Statistiques relatives aux limonades seules :

décembre 1971	...	36 200 000 l
janvier 1972	...	35 232 000 l
février 1972	...	35 734 000 l
mars 1972	...	46 388 000 l

Pour l'année 1970, la consommation totale des eaux de boisson et des limonades est à ventiler comme suit :

eaux	...	± 34 %
limonades	...	± 66 %
Total	...	100 %

Depuis le début de l'année 1972, cette proportion est de ± 42 % pour les eaux et de 58 % pour les limonades. Cette chute de la consommation des limonades (de 65 % à 58 %) résulte probablement d'un ensemble de facteurs, notamment :

a) l'accroissement des eaux importées :

en 1970 : 76 millions de litres;
en 1971 : 99 millions de litres, soit une augmentation de 30 %.

Cet accroissement n'est pas aussi considérable pour les limonades importées :

en 1970 : 7 millions de litres;
en 1971 : 8 millions de litres, soit une augmentation de 14 %.

b) de stijging van het verbruik van inlands tafelwater, dat onlangs nog toenam ten gevolge van het op markt brengen van een fles van 1,5 liter.

Voor limonade bestaat niets dergelijks.

c) voor limonade moet de periode van het grootste verbruik nog komen, nl. de zomermaanden (warmte - toerisme).

Deze drie factoren verklaren de stijging van het relatieve aandeel van het tafelwater in de globale consumptie.

De verhoging van de accijns op limonade heeft geen weerslag op de consumptie in cafés en restaurants, daar de accijns maar een geringe weerslag heeft op de verkoopprijs.

Het is niet uitgesloten dat zij de vermindering van de consumptie in het gezin heeft veroorzaakt ten voordele van tafelwater, maar deze weerslag is zeer waarschijnlijk onbeduidend.

* * *

De artikelen en het hele ontwerp worden aangenomen met 10 tegen 4 stemmen en 1 onthouding.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,

De Voorzitter,

b) l'accroissement de la consommation des eaux indigènes renforcée dernièrement par le lancement de la bouteille de 1,5 l.

Il n'y a pas d'équivalent pour les limonades.

c) pour les limonades, la période de grande consommation est seulement à venir; en effet, elle se situe en été (chaleur-tourisme).

Ces trois éléments expliquent l'augmentation de la part relative des eaux dans le total des consommations.

L'augmentation du droit d'accise sur les limonades est sans aucun effet sur la consommation dans les cafés et restaurants, l'incidence du droit d'accise étant faible sur le prix de vente.

Il n'est pas exclu qu'elle ait pu réduire la consommation dans les ménages, au profit des eaux, mais dans une mesure qui reste probablement insignifiante.

* * *

Les articles et l'ensemble du projet ont été adoptés par 10 voix contre 4 et 1 abstention.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,

J. MICHEL.

Le Président,

A. DEQUAE.