

Accijnzen op tabaksproducten

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de FOD Financiën te werk gaat bij de inning van en de controle op de accijnzen op tabaksproducten (sigaretten, sigaren en rooktabak). Het onderzoek wil een antwoord bieden op de vraag of de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AADA) in staat is de accijnzen op tabak op een adequate manier te heffen en te innen.

De accijnzen op tabaksproducten brengen jaarlijks bijna 3 miljard euro belastingen op. Tot 2010 moesten de marktdeelnemers, die tabaksproducten op de Belgische markt in verbruik stellen, de accijnzen betalen als ze fiscale kentekens ('zegels') aankochten. Sinds 2011 zijn de accijnzen pas verschuldigd bij de inverbruikstelling, d.i. het moment waarop de tabaksproducten in de handel worden gebracht.

Europese richtlijnen geven de Belgische regelgeving over accijnzen op tabaksproducten vorm. België heeft ze overgenomen in de nationale regelgeving en verder uitgewerkt in uitgebreide interne richtlijnen en nota's voor de marktdeelnemers. Het Rekenhof concludeert dan ook dat de AADA over een voldoende regelgevend kader beschikt om haar taken te kunnen uitvoeren. Het stelt echter vast dat in een paar gevallen de nieuwe wetgeving niet tijdig werd uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten. Om dat juridische vacuüm te ondervangen, deelde de AADA overgangsmaatregelen mee in een rondschrijven aan de marktdeelnemers. Juridisch is dat echter niet correct en het risico bestaat dat niet iedereen tijdig op de hoogte wordt gebracht of dat de maatregelen gecontesteerd worden.

Het Rekenhof constateerde ook dat vóór 1997 geen onderzoek voorafging aan de toekenning van de vergunning die nodig is om tabaksproducten onder schorsing van accijnzen te produceren, te verwerken, op te slaan, te ontvangen of te verzenden. Evenmin worden de vergunningen tussentijds of cyclisch geëvalueerd. De vergunningen van de grootste spelers werden dus nooit geëvalueerd, waardoor de waarde van de procedure verzwakt wordt.

Als ze fiscale kentekens willen kopen of uitstel van betaling willen, moeten de marktdeelnemers een borg betalen. Het specifieke kantoor Brussel Tabak bepaalt de borg doorgaans op basis van de te verwachten bestellingen van fiscale kentekens over een bepaalde periode. Er bestaan op dat vlak geen vaste criteria en er wordt ook geen specifiek toezicht georganiseerd. Het Rekenhof beveelt daarom aan duidelijke richtlijnen te definiëren. Het verdient bovendien aanbeveling het kantoor Brussel Tabak de bevoegdheid te verlenen zelf de compensatie te verrichten tussen de borg bij bestelling van fiscale kentekens en die bij uitstel van betaling, onder toezicht van het Enig Kantoor van Douane en Accijnzen.

Ook stelt het Rekenhof vast dat een aantal diensten die rechtstreeks met de accijnzen te maken hebben (het kantoor Brussel Tabak, de hulpkantoren en de controlediensten) geen volledig leesrecht hebben in het geautomatiseerde opvolgingsstelsel PLDA. Daardoor hebben ze geen voldoende toegang tot de informatie die ze nodig hebben voor hun taken. Het Rekenhof beveelt dan ook aan die toegang mogelijk te maken. PLDA, dat voor alle types accijnzen wordt gebruikt, wordt bovendien nog niet optimaal benut. Anders dan bij de overige accijnzproducten, kunnen de marktdeelnemers van tabaksproducten hun aangiften niet rechtstreeks invoeren, omdat het specifieke programma voor accijnzen op tabak (GESTTAB) en PLDA nog niet op elkaar zijn

Dit verslag werd op 8 juli 2015 goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof en voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het is enkel elektronisch, in het Nederlands en het Frans, beschikbaar op www.rekenhof.be.

afgestemd. Om die reden moet het kantoor Brussel Tabak de algemene totaalcijfers die in GESTTAB worden berekend of gecontroleerd, nog manueel overzetten in PLDA.

In de praktijk kan de AADA haar eigen borderellen van de bestelling en levering van fiscale kentekens niet sluitend vergelijken met de voorraadadministratie in de belastingentrepots van de marktdeelnemers. Enkel een boekhoudkundige controle van de totaalbedragen in het register op de maatschappelijke zetel van de marktdeelnemer blijkt haalbaar.

In bepaalde gevallen moeten fiscale kentekens worden vernietigd. De procedure daartoe vraagt zoveel personeel en tijd van de lokale controlediensten dat ze de vernietiging niet altijd fysiek kunnen controleren en geen afdoende toezicht kunnen organiseren in alle fases van de procedure. Dat kan leiden tot verliezen voor de Schatkist.

In 2013 voerde de regering zogenaamde *antiforestallingmaatregelen* in. Die bepalen dat tabaksproducten die nog belast zijn tegen een oud tarief, nog maar een beperkte tijd op de markt mogen blijven na de tariefwijzigingen. De maatregelen waren bedoeld om de inkomsten te verhogen, maar het Rekenhof stelt vast dat de eventuele meerinkomsten voor de Schatkist nog niet werden geëvalueerd. De maatregelen creëren daarenboven, doordat de vernietiging van de tabaksproducten erg arbeidsintensief is, mogelijk ook een economische drempel voor de marktdeelnemers en afnemers die enkel de grootste spelers op de markt kunnen nemen. Dat kan de concurrentie verstoren. Daardoor bestaat het risico dat de Europese Commissie België zal verplichten de antiforestallingmaatregelen te wijzigen of in te trekken.

Wat tot slot de controle op de inning van de accijnzen betreft, stelt het Rekenhof vast dat de formele doelstellingen van de controlediensten niet goed op elkaar zijn afgestemd. Het beveelt daarom aan een degelijk systeem van feedback in de planningsprocedure te integreren. Het Rekenhof vraagt tot slot dat de dienst die de controles aanstuurt (DMGC) regelmatig nagaat of de controlediensten de terminologie op dezelfde manier interpreteren.

De minister van Financiën nam akte van de resultaten van deze audit en deelde mee dat de AADA wordt gereorganiseerd. De reorganisatie streeft vooral naar een procesmatige aanpak; zo zullen controletaken uitsluitend worden gestuurd door ambtenaren die dat als enige taak hebben. Zodra de herstructurering bij alle diensten is uitgevoerd, zal de nieuwe werkwijze worden geëvalueerd.

INHOUD

Hoofdstuk 1	6
Inleiding	6
1.1 Situering en verantwoording	6
1.2 Onderzoeksvraag en normen	8
1.3 Onderzoeksmethode	9
1.4 Begrippen	9
1.5 Administratieve organisatie	10
Hoofdstuk 2	12
Juridisch kader	12
Hoofdstuk 3	15
Vergunningen	15
3.1 Vergunning erkend entrepouhouder	15
3.2 Vergunningen marktdeelnemer tabaksfabricaten en afnemer tabaksfabricaten	16
3.3 Vergunning kleinhandelaar	17
3.4 Overzicht van vaststellingen	17
Hoofdstuk 4	18
Borgstelling	18
4.1 Soorten borgstellingen	18
4.2 Rol van het Enig Kantoor, het kantoor Brussel Tabak en de plaatselijke ontvanger	18
4.3 Opvolging van de borg in PLDA	19
4.4 Compensatie tussen de borg voor uitstel van betaling en de borg voor aankoop van fiscale kentekens	20
4.5 Overzicht van vaststellingen	20
Hoofdstuk 5	22
Fiscale kentekens	22
5.1 Gebruik van fiscale kentekens	22

5.2	Procedure bij de bestelling en de levering van fiscale kentekens	22
5.3	Nieuwe fiscale kentekens	23
5.4	Controle op de voorraden	24
5.5	Vernietiging van fiscale kentekens	25
5.6	Overzicht van vaststellingen	26
	Hoofdstuk 6	28
	Inverbruikstelling	28
6.1	Elektronische aangifte nog niet mogelijk	28
6.2	Indiening, verwerking en controle van de aangiften AC ₄	28
6.3	Opvolging van de betalingen	30
6.4	Overzicht van vaststellingen	30
6.5	Antwoord van de minister	31
	Hoofdstuk 7	32
	Antiforestallingmaatregelen	32
7.1	Inhoud en doel van de maatregelen	32
7.2	Gevolgen van de invoering van de maatregelen	33
7.3	Terugbetalingsdossier	35
7.4	Overzicht van vaststellingen	35
7.5	Antwoord van de minister	36
	Hoofdstuk 8	37
	Accijnscontrolediensten	37
8.1	Planning van de werkzaamheden	37
8.2	Risicoanalyse voor de aansturing van de controleacties	38
8.3	Overzicht van vaststellingen	39
8.4	Antwoord van de minister	39
	Hoofdstuk 9	40
	Algemene conclusies	40

Hoofdstuk 10	43
Aanbevelingen	43
Bijlage	44
Antwoord van de minister van Financiën	44

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Situering en verantwoording

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AADA) te werk gaat bij de inning van en de controle op de accijnzen op tabaksproducten¹.

De overheid heft accijnzen op tabaksproducten, meer bepaald op sigaretten, sigaren en rooktabak. Die accijnzen moeten het roken ontmoedigen maar vormen ook een belangrijke inkomstenbron voor de overheid. Accijnzen zijn immers belastingen die worden geheven op het binnenlandse verbruik van enkele producten die in de wetgeving worden opgesomd en die geen aftrekregeling kennen. Accijnzen worden bovendien verschuldigd bij de inverbruikstelling² van goederen die ofwel hier geproduceerd, ofwel uit een andere Europese lidstaat binnengebracht ofwel uit een derde land ingevoerd worden³.

Sinds de interne Europese markt in 1993 tot stand kwam, worden de krachtlijnen inzake accijnzen bepaald op het Europese niveau. De lidstaten moeten de Europese richtlijnen implementeren in hun nationale regelgeving. De geconsolideerde richtlijn 2011/64/EU bevat de basisstructuur van de accijns op tabaksproducten⁴. De accijnstarieven werden bepaald in de wet van 3 april 1997⁵ en zijn sindsdien herhaaldelijk gewijzigd.

België kent verschillende soorten accijnzen op tabaksproducten: enerzijds *ad valorem accijnzen* die worden berekend in de vorm van een percentage van de kleinhandelsprijs en anderzijds *specifieke accijnzen* en *specifieke bijzondere accijnzen* die worden berekend volgens het gewicht of het aantal rookwaren.

De accijnzen worden voldaan door middel van zegels, in het administratieve taalgebruik fiscale kentekens genoemd.

Sigaretten en 'rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en andere soorten rooktabak' die in België worden verkocht, mogen enkel worden verpakt en te koop gesteld in pakjes, in kokers of in dozen. Sigaretten mogen niet worden verkocht per stuk of in

¹ Dit is de meer courante term voor tabaksfabricaten.

² De inverbruikstelling is het moment waarop de tabaksproducten in de handel worden gebracht en dus niet het moment van de eigenlijke verkoop.

³ Zie ook A. TIBERGHEN, *Handboek voor Fiscaal Recht 2013-2014*, Wolters-Kluwer, p. 1587.

⁴ De basisstructuur van de accijns op tabak werd vanaf 1972 door richtlijnen vastgelegd. Die werden samengevoegd in een geconsolideerde Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur van de accijns op tabaksfabricaten. Oorspronkelijk stelde de Commissie een absolute harmonisering van de tarieven voor, maar uiteindelijk werden slechts minimumtarieven vastgelegd.

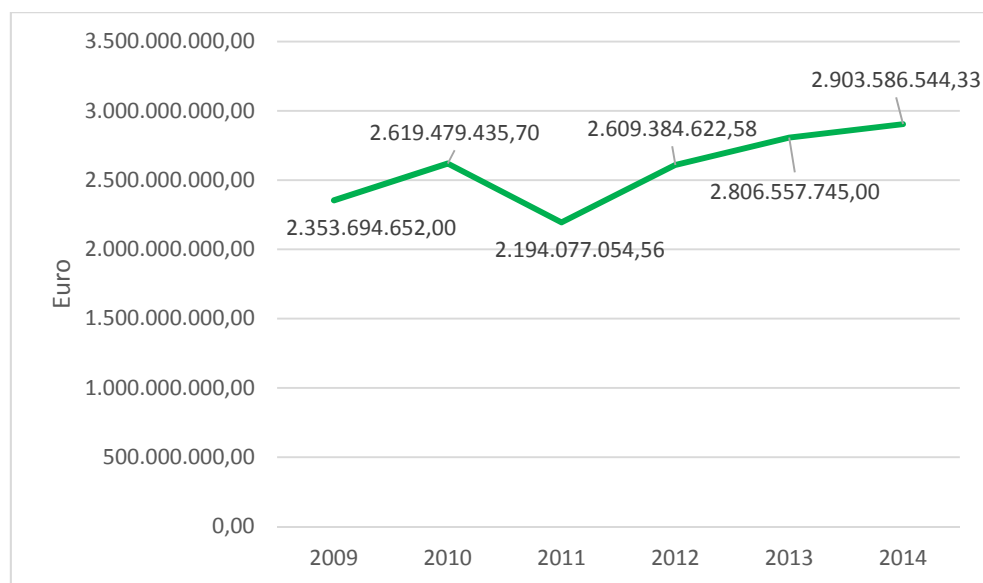
⁵ Wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak.

busseltjes. Op de verpakking mogen enkel Belgische fiscale kentekens worden aangebracht die voldoen aan bepaalde voorwaarden⁶.

Hoewel de tabakssector een beperkt aantal deelnemers telt, minder dan honderd producenten en groothandelaars, is de tabaksmarkt niet onbelangrijk voor de Belgische Staat. De inkomsten uit accijnzen zijn overigens geen eigen middelen van de Europese Unie (EU), maar komen toe aan de lidstaten.

Onderstaande schema's geven een overzicht van de vastgestelde rechten en van de grootte, of het volume, van de markt. Tot 2010 werden de accijnzen geïnd bij de aankoop van de fiscale kentekens. Sinds 2011 zijn ze pas verschuldigd bij de 'inverbruikstelling' van de tabaksproducten. Het gaat dus om een soort uitstel van betaling van de accijnzen, die de daling van de vastgestelde rechten in 2011 verklaart.

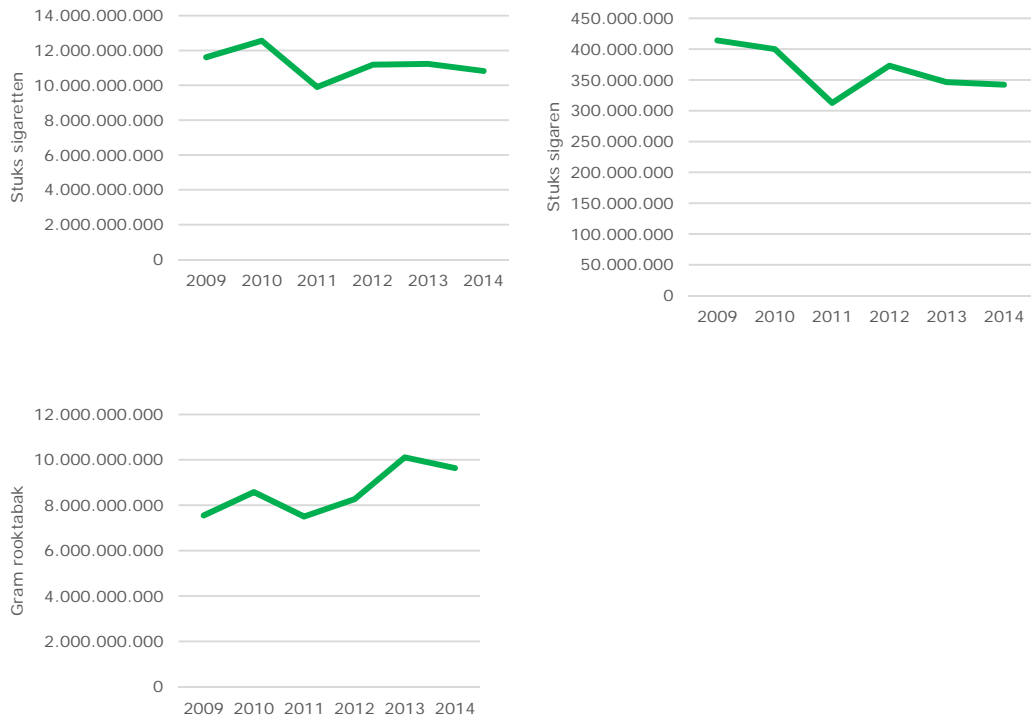
Grafiek 1 – Vastgestelde rechten aan accijnzen en btw op tabaksproducten



Bron: FOD Financiën, AADA

⁶ Artikel 28 tot 34, ministerieel besluit 1 augustus 1994.

Grafieken 2 -3-4 – Evolutie 2009-2014 van de verkoop van sigaretten, sigaren en rooktabak



Bron: FOD Financiën, AADA

1.2 Onderzoeksvraag en normen

Het onderzoek wil een antwoord bieden op de vraag of de FOD Financiën in staat is de accijnzen op tabak op een adequate manier te heffen en te innen.

De onderzoeksvraag werd getoetst aan de volgende algemene normen voor goed overheidsbestuur:

- Er is voldoende en duidelijke wet- en regelgeving voor de uitvoering van de aan de FOD Financiën opgedragen taken.
- Er is een aangepaste organisatiestructuur om de procedures naar behoren uit te voeren.
- Er zijn voldoende performante beheersinstrumenten.
- Er wordt een adequaat controlebeleid gevoerd.

1.3 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, heeft het Rekenhof de documenten, de instructies, de parlementaire stukken en alle relevante cijfers in verband met de administratieve organisatie van de accijnzen op tabak, doorgenomen.

Daarnaast interviewde het Rekenhof verschillende ambtenaren van de centrale administratie en medewerkers van een lokale accijnscontroledienst, van het Enig Kantoor van Douane en Accijnzen en van het Hulpkantoor der Accijnzen Brussel Tabak (hierna kantoor Brussel Tabak genoemd). Ook de drukkerij die de fiscale kentekens drukt, werd bezocht.

1.4 Begrippen

De accijnswetgeving gebruikt veel specifieke begrippen. De begrippen die belangrijk zijn voor de accijnzen op tabaksproducten worden hieronder toegelicht.

- *Onder schorsing van accijnzen* betekent dat de accijnzen op geproduceerde, verwerkte, opgeslagen, verzonden of ontvangen accijnsgoederen nog niet zijn verschuldigd. Die producten moeten dan wel in een belastingentrepot (zie verder) worden geplaatst of, wanneer ze binnen Europa worden vervoerd, vergezeld zijn van een elektronisch administratief document (zie hieronder).
- Het *Excise Movement and Control System (EMCS)* is een elektronisch systeem dat de bewegingen van accijnsgoederen onder schorsing van accijnzen automatisch controleert. Met de invoering van EMCS op 1 april 2010 werd het papieren Administratief Geleidedocument vervangen door het elektronisch administratief document (e-AD).
- Met *inverbruikstelling* wordt bedoeld dat de accijnsgoederen uit de accijnsschorsingsregeling worden gehaald en in het commerciële circuit worden gebracht. Op dat moment worden de accijnzen op deze goederen verschuldigd. Concreet doelt het begrip voor tabaksproducten op:
 - elke vorm van *onttrekking* van deze producten aan een accijnsschorsingsregeling, ook wanneer dit op onregelmatige wijze gebeurt;
 - het *voorhanden hebben* van accijnsgoederen buiten een accijnsschorsingsregeling wanneer over deze goederen geen accijnzen zijn geheven;
 - elke *productie*, ook op onregelmatige wijze, van deze producten buiten een accijnsschorsingsregeling;
 - elke *invoer*, ook op onregelmatige wijze, van deze producten, wanneer ze niet onder een accijnsschorsingsregeling worden geplaatst.
- De *aangifte ten verbruik inzake accijnzen AC4* (verder aangeduid als *aangifte AC4*), een elektronisch of papieren formulier waarmee de inning van de accijnzen gebeurt, bevestigt dat een accijnsgoed wordt uitgeslagen tot verbruik. Deze aangifte maakt de accijns dus verschuldigd.

- Een *belastingentrepot* is een opslagplaats waar erkend entrepouhouder goederen die onderworpen zijn aan accijnzen, mogen produceren, verwerken, opslaan, ontvangen en verzenden. Erkende entrepouhouders moeten weliswaar de voorwaarden in acht nemen die de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar het belastingentrepot gelegen is hebben vastgesteld.

Accijnsgoederen kennen een schorsing van accijnzen als ze geproduceerd, verwerkt en opgeslagen worden in een belastingentrepot; de accijnzen zijn in dat geval nog niet verschuldigd. Dat geeft de marktdeelnemer de mogelijkheid het ogenblik waarop hij de accijns moet betalen en het ogenblik dat hij die accijns in de verkoopprijs kan verrekenen, op elkaar af te stemmen.

- Een *erkend entrepouhouder* is een natuurlijk persoon of een rechtspersoon die accijnsgoederen die onder de accijnsschorsingsregeling vallen in een belastingentrepot mag produceren, verwerken, voorhanden hebben, ontvangen en verzenden. De bevoegde autoriteiten van de lidstaat kennen de entrepouhouder daarvoor een vergunning toe.
- Een *marktdeelnemer* is een natuurlijk persoon of een rechtspersoon die tabaksproducten op de Belgische markt in verbruik stelt als erkend entrepouhouder.
- Een *afnemer* is een natuurlijk persoon of een rechtspersoon aan wie een marktdeelnemer tabaksproducten verkoopt en levert. De kleinhandelaar is in de meeste gevallen geen *afnemer*, behalve wanneer hij zijn tabaksproducten rechtstreeks aankoopt bij een marktdeelnemer. Elke afnemer moet over een vergunning beschikken.
- Het mechanisme van *antiforestalling* omvat maatregelen die de negatieve effecten voor de Schatkist pogen in te dijken bij nakende wijzigingen van de accijnstarieven⁷. De speculaties over de tariefaanpassingen zouden immers een negatieve impact kunnen hebben op de Schatkist.
- *Paperless Douane en Accijnzen (PLDA)* is de informaticatoepassing waarmee douane- en accijnsdocumenten elektronisch ingediend en verwerkt worden.
- *Gestion Tabac (GESTTAB)* is een informaticatoepassing waarmee het kantoor Brussel Tabak de bestellingen, de leveringen en de vernietigingen van fiscale kentekens beheert. Daarnaast volgt het kantoor ook de zekerheidsstellingen (verder aangeduid als *borg* of *borgstellingen*) voor de bestellingen van fiscale kentekens en voor de uitstel van betaling op in GESTTAB. Tot slot worden ook de uitslagen tot verbruik (aangifte AC4) van tabaksproducten gemonitord.

1.5 Administratieve organisatie

Talrijke diensten van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AADA) van de FOD Financiën hebben bevoegdheden inzake accijnzen op tabaksproducten. De belangrijkste actoren en hun taken worden hierna opgesomd.

⁷ Zie verder onder punt 7.1.

- Op het centrale niveau is de dienst Accijnsprocedures bevoegd voor de wet- en regelgeving en de vergunningen die het ambtsgebied van een gewestelijke directie overstijgen.
- Zes gewestelijke directies (Antwerpen, Brussel, Gent, Hasselt, Luik en Bergen) verlenen de vergunningen voor de productie, verwerking, distributie en vervoer van tabaksproducten en houden hiërarchisch toezicht.
- Het Enig Kantoor van Douane en Accijnzen (hierna Enig Kantoor genoemd) oefent de rol van rekenplichtige uit, beheert de borgstellingen en volgt de betalingen in het elektronische systeem PLDA op.
- Er zijn een veertigtal hulpkantoren die een of meerdere belastingentrepots voor tabaksproducten in hun ambtsgebied hebben. De hulpkantoren bepalen het bedrag van de borg voor de accijnsgoederen die zijn geproduceerd, verwerkt, voorhanden zijn in een belastingentrepot en van de borg voor verzending onder de accijnsschorsingsregeling.
- Het kantoor Brussel Tabak handelt de bestellingen en de leveringen van de fiscale kentekens af. Het bepaalt ook het bedrag van de borg en voor de bestelling van en voor het uitstel van betaling van de fiscale kentekens.
- De controlediensten controleren de boekhouding van de marktdeelnemers en voeren regelmatig controles ter plaatse uit. Ongeveer dertig controlediensten hebben in hun ambtsgebied te maken met accijnzen op tabak. Het overgrote deel van de tabakssector is echter geconcentreerd in vier ambtsgebieden.

De AADA wordt momenteel gereorganiseerd met het oog op een betere afstemming van de taken van de verschillende diensten. De vaststellingen en aanbevelingen houden hiermee nog geen rekening. In zijn antwoord wees de minister van Financiën er trouwens op dat in de nieuwe structuur wordt gestreefd naar een aanpak gericht op de processen en niet op de materie. Zo zullen de controletaken uitsluitend worden gestuurd door ambtenaren die dat als enige taak hebben. De nieuwe werkwijze en de werklastmeting zullen worden geëvalueerd na de operationalisering van alle verschillende diensten, na alle noodzakelijke opleidingen en na een redelijke inwerkperiode.

HOOFDSTUK 2

Juridisch kader

In dit hoofdstuk toetst het Rekenhof de onderzoeksvraag of de FOD Financiën in staat is de accijnzen op tabak op een adequate manier te heffen en te innen, aan de algemene norm voor goed overheidsbestuur dat er voldoende en duidelijke wet- en regelgeving is voor de uitvoering van die taak.

De belangrijkste rechtsbronnen voor accijnzen op tabaksproducten zijn Europese richtlijnen.

Richtlijnen worden in de EU gebruikt als een middel om de nationale wetgevingen van de lidstaten te harmoniseren. Ze bepalen de doelstellingen die moeten worden bereikt, maar de lidstaten hebben een zekere vrijheid in de manier waarop ze die bereiken. Voor de burgers van de lidstaten hebben richtlijnen pas gevolgen wanneer de wetgever ze heeft omgezet in eigen nationale regelgeving.

Het Rekenhof stelde vast dat België de Europese richtlijnen in het algemeen tijdig en volledig heeft omgezet.

Op het Europese niveau werd de algemene regeling voor accijnsgoederen vastgelegd in de Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008. De geconsolideerde Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011⁸ bevat de basisstructuur van de accijns op tabaksproducten.

In België werd de algemene accijnsrichtlijn 2008/118/EG omgezet in de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen. Die wet bepaalt onder andere:

- het geografische toepassingsgebied;
- de verschillende goederen waarop accijnzen worden geheven, zoals tabaksproducten;
- het principe dat accijnsgoederen pas onderhevig zijn aan accijnzen bij hun productie in het Europese accijnsgebied of bij hun invoer vanuit derde landen in dit gebied;
- de mogelijkheid tot het opeisen van de accijnzen. Die ontstaat op het moment dat de accijnsgoederen in verbruik worden gesteld;

⁸ Dit is een codificatie van onder meer volgende richtlijnen, die herhaaldelijk werden gewijzigd:

- Richtlijn 92/79/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de onderlinge aanpassing van de belastingen op sigaretten;
- Richtlijn 92/80/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de onderlinge aanpassing van de belastingen op andere tabaksfabricaten dan sigaretten;
- Richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabricaten.

- de fiscale territorialiteit waarop het handelsverkeer van accijnsgoederen tussen lidstaten van de EU is gesteund en waarbij de accijns wordt betaald in het land waar de goederen werkelijk worden verbruikt. Dat geldt ook voor het verkeer van goederen die al in verbruik werden gesteld in een andere lidstaat;
- de algemene regeling over het voorhanden hebben van en het verkeer van accijnsgoederen en de controles daarop. Accijnsgoederen zullen binnen de EU meestal verhandeld en vervoerd worden onder schorsing van accijnzen, via belastingentrepots waarvan de oprichting moet zijn aanvaard door de nationale fiscale autoriteiten. Om accijnsgoederen onder schorsing van accijns te vervoeren, is altijd een e-AD nodig. Accijnsgoederen die al in verbruik werden gesteld, moeten echter ook nog kunnen worden vervoerd en verhandeld. Om een dubbele belasting te vermijden bestaat een terugbetalingsprocedure. Zo kunnen ook marktdeelnemers die geen erkende entrepouthouders zijn, handel blijven voeren met lidstaten van de EU. De markt wordt bovendien niet gemonopoliseerd door enkele gespecialiseerde marktdeelnemers.

Sinds 1 april 2010 wordt het verkeer van accijnsgoederen onder schorsing van accijnzen opgevolgd met het geautomatiseerde EMCS-systeem. Het koninklijk besluit van 17 maart 2010 voert de bepalingen hierover in de wet van 22 december 2009 uit. In zijn besluit van 18 maart 2010 legde de minister van Financiën bijkomende uitvoeringsbepalingen vast. Dat ministerieel besluit bevat als bijlage ook de modelformulieren die bij de nieuwe accijnsregeling horen.

De specifieke krachtlijnen voor accijnzen op tabaksproducten werden vastgelegd in de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak. Deze wet werd herhaaldelijk gewijzigd. In haar huidige vorm legt ze onder meer de begrippen *marktdeelnemer* en *afnemer* vast en bepaalt ze de antiforestallingmaatregelen (zie verder). De wet werd verder uitgewerkt in het koninklijk besluit van 18 juli 2013 en in het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak.

Naast die regelgeving bestaat er voor douanerechten en accijnzen het *Vademecum van de Administratie der Douane en Accijnzen* van de FOD Financiën. Dat geeft een globaal overzicht van de materie inzake douane en accijnzen en wordt geregeld bijgewerkt (het laatst op 1 maart 2013).

Meer gedetailleerde interne richtlijnen worden verspreid met behulp van instructies die *Decimale Indeling* (afgekort: DI) worden genoemd. Zo gelden voor tabaksproducten volgende instructies:

- DI 720 (het *Boekwerk Accijnsbewegingen*) omschrijft in detail de accijnsbewegingen;
- DI 760 geeft concrete richtlijnen over het fiscale stelsel van geproduceerde tabak.

Het Rekenhof stelde vast dat deze DI's niet gelijktijdig worden bijgewerkt als de regelgeving wordt aangepast.

Ten slotte geeft de AADA ook verschillende richtlijnen uit waarvan de nummering wordt voorafgegaan door het letterwoord 'DA' (Douane en Accijnsprocedures). Dat zijn rondzendingbrieven, documenten en richtlijnen voor ambtenaren of voor marktdeelnemers. De

richtlijnen gaan bijvoorbeeld over de antifoestallingmaatregelen en over de vrije keuze van de prijsklassen van de tabaksproducten. De richtlijnen voor de marktdeelnemers bevatten vaak ook overgangmaatregelen en lopen dus vooruit op de aanpassingen aan de koninklijke en ministeriële besluiten en op de instructies. Vanuit het standpunt van de administratie is dat begrijpelijk; zij wil zo snel mogelijk een houvast bieden voor het juridische vacuüm. Juridisch is dat echter niet correct en bovendien bestaat het risico dat niet iedereen tijdig op de hoogte wordt gebracht of dat de maatregelen worden gecontesteerd.

In zijn antwoord van 8 mei 2015 vindt de minister van Financiën deze werkwijze gerechtvaardigd omdat de administratie, die geen vat heeft op de agenda van de wetgever, steeds handelt in overleg met de tabakssector.

HOOFDSTUK 3

Vergunningen

3.1 Vergunning erkend entrepothouder

De vergunning erkend entrepothouder is de basisvergunning die voor alle accijnsgoederen geldt. De procedure voor de verlening, nietigverklaring en intrekking van de vergunning wordt gedetailleerd beschreven in DI 720.

De vergunning erkend entrepothouder wordt toegekend door de territoriaal bevoegde gewestelijke directie, behalve als ze slaat op meerdere locaties (depots) in het gebied van verschillende gewestelijke directies. In dat geval reikt de centrale administratie ze uit.

Voordat de gewestelijke directie de vergunning toekent, organiseert ze een onderzoek om te weten wie de entrepothouder is en of hij *'te vertrouwen'* is, o.m. of hij voldoende veiligheidsprocedures hanteert, of zijn handelingen en accijnsgoederen traceerbaar en controleerbaar zijn enz.

In een eerste fase vindt het onderzoek schriftelijk plaats aan de hand van een standaardvragenlijst. Die controleert of er economisch behoefte is aan de accijnsgoederen, of er aan voorraadbeheer wordt gedaan, wie de leiding heeft, of er eerder problemen zijn geweest enz. Het Rekenhof stelde vast dat het taalgebruik in de vragenlijst verouderd is, wat de gebruiksvriendelijkheid niet bevordert.

Bij dit eerste onderzoek raadpleegt de gewestelijke directie in principe ook verschillende diensten van de AADA, onder meer de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse (CDIB) en de Nationale Opsporingsdirectie (NOD), om na te gaan over welke informatie deze diensten beschikken waardoor de vergunning al bij voorbaat moet worden geweigerd. De CDIB bezit informatie over openstaande schulden, ernstige of herhaalde inbreuken en andere mogelijke onregelmatigheden.

In een tweede fase stuurt de gewestelijke directie het dossier naar de controledienst die bevoegd is voor de hoofdzetel van de aanvragende entrepothouder. Die toetst alle gegevens ter plaatse. Hij gaat na of de locatie waar de kandidaat het belastingentrepot wil vestigen geschikt is voor goederenopslag en of er controle van de traceerbaarheid van de goederen en van het ontvangen van het e-AD in EMCS mogelijk is. De controledienst maakt daarvan een verslag met, naargelang van het resultaat van het onderzoek, een gunstig of een ongunstig advies. Tot slot stuurt de dienst het verslag en de stavingsdocumenten naar de gewestelijke directie; ze houdt een kopie ervan bij. Het onderzoek door de controledienst gebeurt slechts eenmaal; later wordt niet meer opnieuw onderzocht of de kandidaat nog aan de vergunningsvoorwaarden voldoet.

Na raadpleging van de ontvanger van het hulpkantoor, die in de procedure verantwoordelijk is voor de bepaling van het bedrag van de borg voor opslag, productie en verwerking enerzijds en verzending onder de accijnsschorsingsregeling anderzijds, beslist de gewestelijke directeur over de toekenning van de vergunning.

Hoewel DI 720 een gedetailleerd schema bevat dat bij de behandeling van de aanvragen voor een vergunning moet worden gevolgd, is niet uitdrukkelijk geëxpliciteerd welk niveau welke taak moet vervullen. Zo bleek dat de gewestelijke directie vroeger het eerste onderzoek op basis van de vragenlijst uitvoerde, maar dat deze taak gaandeweg werd toevertrouwd aan de plaatselijke diensten.

De eerste aanvraag voor een vergunning wordt in de praktijk zelden geweigerd, maar achteraf kan een vergunning worden ingetrokken om gewichtige redenen. Door de vergunning te verlenen kan controle worden uitgeoefend op de vergunninghouders.

Bovenstaande procedure is van toepassing sinds 1997. Voordien werden geen onderzoeken uitgevoerd, maar enkel de plannen en de handtekeningen gecontroleerd. De entrepothouders die op dat moment al een vergunning hadden (de meeste, want er is weinig 'verloop' in de tabakssector), konden hun bestaande vergunning behouden zonder verder onderzoek. Dat vormt geen probleem aangezien de controledienst de informatie kent waarnaar de standaardvragenlijst peilt, dankzij de jarenlange opvolging en controles ter plaatse. Het Rekenhof merkt niettemin op dat de kennis uit de controles en opvolgingen niet helemaal overeenstemt met die uit het eerste onderzoek.

3.2 Vergunningen marktdeelnemer tabaksfabricaten en afnemer tabaksfabricaten

De vergunningen marktdeelnemer tabaksfabricaten en afnemer tabaksfabricaten worden altijd verleend door de centrale administratie. Deze vergunningen gelden alleen voor tabaksproducten ('fabricaten') en niet voor andere accijnsgoederen.

De erkende entrepothouders moeten in bepaalde gevallen ook de vergunning marktdeelnemer tabaksfabricaten aanvragen. Dat is het geval als ze na het in gebruik stellen van de tabaksproducten en de betaling van de daarbij horende rechten, deze tabaksproducten zelf opslaan vooraleer ze door te verkopen. De vergunning geldt echter niet wanneer de producenten tabaksproducten die onder de accijnsschorsingsregeling vallen, voorhanden houden.

De vergunning afnemer tabaksfabricaten is dan weer nodig om tabaksproducten van de marktdeelnemer te kunnen afnemen. Meestal zijn het groothandelaars in tabaksproducten die de vergunning aanvragen.

Beide vergunningen bestaan sinds 2013, d.i. sinds de invoering van de antifoestallingmaatregelen. De administratie wilde een zicht krijgen op de marktdeelnemers die tabaksproducten bezitten die in gebruik gesteld zijn. Ze wilde ook meer weten over de grootte van de voorraden die deze marktdeelnemers en de afnemers hebben opgeslagen. Na elke tariefwijziging kunnen marktdeelnemers alleen voor een beperkte tijd leveren aan afnemers, en afnemers aan kleinhandelaren, op straffe van verplichte vernietiging⁹.

De vergunningen marktdeelnemer tabaksfabricaten en afnemer tabaksfabricaten worden door de centrale administratie verleend. Het gaat in feite eerder om een registratie, die de

⁹ Zie verder hoofdstuk 7.

vergunninghouders verplicht een boekhouding te voeren die op elk moment de werkelijke toestand van de voorraad weergeeft, een voorraadinventaris te houden (per soort, prijs en verpakkingstype) en de tabaksproducten apart op te slaan.

Aan de verlening van de vergunning gaat dus geen onderzoek vooraf, noch door de centrale administratie, noch door de plaatselijke controlediensten.

3.3 Vergunning kleinhandelaar

De tabakswinkels (kleinhandelaars van sigaretten, sigaren en rooktabak) zijn bij de administratie geregistreerd. Die registratie is niet aan specifieke verplichtingen onderworpen en wordt evenmin voorafgegaan door een onderzoek door de AADA. Ze is dus louter een vorm van meldingsplicht bij de accijnscontrolediensten.

3.4 Overzicht van vaststellingen

Het Rekenhof stelde vast dat de procedure voor de vergunning erkend entrepouhouder en het bijhorende onderzoek goed worden toegepast. De procedure is duidelijk omschreven en bevat schematisch de taken van de betrokken diensten. De gewestelijke directies en de centrale administratie gebruiken ook voldoende de standaardformulieren.

Dergelijke onderzoeken vonden niet plaats voor 1997. Daardoor wordt de procedure enigszins verzwakt.

In tegenstelling tot de vergunning erkend entrepouhouder zijn de vergunningen marktdeelnemer tabaksfabricaten en afnemer tabaksfabricaten en de vergunning kleinhandelaar geen echte vergunningen, maar louter registraties. Na de toekenning is er immers geen afdoend toezicht op de activiteiten van de vergunninghouder.

HOOFDSTUK 4

Borgstelling

4.1 Soorten borgstellingen

Veel verrichtingen van marktdeelnemers vereisen naast een vergunning ook een borgstelling. Voor de accijnzen op tabaksproducten zijn er twee types van borgstelling:

1. *Borgstellingen voor alle accijnsgoederen* zijn waarborgen voor de opslag van accijnsgoederen en voor de verzending van accijnsgoederen die onder schorsing van accijnzen vallen.

De borg voor de opslag bedraagt in principe 10 % van de invoerrechten op de gemiddelde voorraad. In bepaalde gevallen (bij moeilijke klanten, risicomaterie, overtredingen, enzovoort) kan die borg worden opgetrokken tot 50 % en na vaststelling van fraude zelfs tot 100 %. In de praktijk bedraagt de borg meestal de gebruikelijke 10 %. De inkomsten voor de Schatkist zijn dus gewaarborgd.

De borg voor de verzending van tabaksproducten onder de accijnsschorsingsregeling (EMCS) bedraagt in principe 100 %. Die wordt berekend op het gemiddelde volume tabaksproducten dat in een periode van twee weken wordt verzonden. In bepaalde gevallen kan deze borg worden beperkt tot 30 %, bijvoorbeeld bij grote volumes en voor betrouwbaar geachte marktdeelnemers.

2. *Borgstellingen specifiek voor accijnzen op tabaksproducten* betreffen de waarborgen voor de bestelling van de fiscale kentekens voor tabaksproducten, alsook de borg voor het uitstel van betaling.

Uitstel van accijnsbetaling geldt gedurende een week en moet worden aangevraagd. Het uitstel kan in theorie worden geweigerd, maar in de praktijk gebeurt dat zelden. Kleine marktdeelnemers vragen zelden uitstel van betaling, omdat zij zich in een regime van contante betaling bevinden, wat in de praktijk neerkomt op een betaling binnen twee dagen.

De borg kan de vorm aannemen van een bankakte of van een bedrag in geld, wat meestal alleen voor de kleine marktdeelnemers van toepassing is.

4.2 Rol van het Enig Kantoor, het kantoor Brussel Tabak en de plaatselijke ontvanger

Alle borgen worden gesteld bij het Enig Kantoor. Dat vormt een belangrijke schakel in het beheer van de borgen. Het Enig Kantoor moet ervoor zorgen dat de akte van de borg technisch correct is. Het maakt de borgstellingsakten op, onderzoekt de bankgaranties en onderhoudt de contacten met de banken. Het kan de borg ook blokkeren en treedt op bij de uitwinning ervan, d.w.z. als de borg wordt opgeëist om de schuld te betalen. Het legt echter niet het bedrag van de waarborgen vast.

Voor de borg bij opslag en voor de borg bij verzending onder schorsing van accijnzen bepaalt de plaatselijke ontvanger van het hulpkantoor het bedrag. Hij gaat daarvoor de gemiddelde aanwezige voorraad van de accijnsgoederen na. In de praktijk delegeert de ontvanger dat onderzoek aan een ambtenaar van de plaatselijke controledienst.

De waarde van de borg voor bestelling van fiscale kentekens en van de borg voor uitstel van betaling, is de bevoegdheid van het hulpkantoor Brussel Tabak. Nadat de marktdeelnemer heeft aangegeven een eerste bestelling van fiscale kentekens te plaatsen, bepaalt de ontvanger van het kantoor Brussel Tabak de waarde van de borg, meestal op basis van de te verwachten bestelling in een bepaalde periode. Er bestaan op dit vlak geen vaste criteria en er is ook geen specifiek hiërarchisch toezicht georganiseerd.

De marktdeelnemer moet zich melden bij het kantoor Brussel Tabak. De gewestelijke directie brengt het kantoor immers niet automatisch op de hoogte van de toekenning van de vergunningen.

4.3 Opvolging van de borg in PLDA

De grootte en de schommelingen van de borgen worden opgevolgd met de toepassing PLDA. Zowel de diensten van de fiscus als de marktdeelnemers hebben toegang tot het systeem, evenwel met verschillende lees- en schrijfrechten.

Elke firma die een borg stelt, heeft een eigen klantenrekening waarmee ze tot op zekere hoogte in PLDA haar borg kan volgen.

Er wordt bovendien telkens een aparte borgakte opgesteld per '*dienst*', zo ook voor het kantoor Brussel Tabak of voor elk belastingentrepot¹⁰.

In PLDA worden de borgen voor elke marktdeelnemer bijgehouden met een standaardformulier. Dat bevat twee duidelijk afgescheiden kaders: enerzijds een kader dat de borg voor uitstel van betaling, de borg voor de bestelling van fiscale kentekens en de borg voor de opslag van tabaksproducten bevat. Die twee laatste borgen worden echter als één bedrag weergegeven in PLDA. Anderzijds is er een kader voor de borg voor de verzending van de tabaksproducten.

Het Enig Kantoor heeft de meest verregaande lees- en schrijfrechten. Zo kan het als enige de gedetailleerde samenstelling van de borgen opvolgen. Het kantoor beschikt ook als enige over de mogelijkheid verder te kijken dan de eerste pagina met het globale overzicht van de borgen. Noch het kantoor Brussel Tabak, noch de andere hulpkantoren kunnen dus de verdere uitsplitsing van de borgen raadplegen. Dat zou nochtans nuttig zijn omdat meerdere borgen voor de opslag (wanneer meerdere hulpkantoren bevoegd zijn) en de borg voor de bestelling van fiscale kentekens (bevoegdheid van het kantoor Brussel Tabak) op de eerste pagina vermeld zijn als één borgbedrag. De hulpkantoren en het kantoor Brussel Tabak kunnen bijgevolg niet achterhalen wat de afzonderlijke bedragen waren en waarvoor ze dienen.

¹⁰ Met name voor opslag en/of verzending onder EMCS en/of uitstel van betaling.

Voor het kantoor Brussel Tabak is het bijvoorbeeld relevant te kunnen inschatten of er niet meer wordt besteld dan in een bepaald belastingentrepot kan en mag worden opgeslagen.

De controlediensten hebben geen toegang tot PLDA. Daardoor kunnen zij de bedragen van de borg en hun onderverdeling niet nagaan voor de marktdeelnemers die zij hebben gecontroleerd (controle van de in- en uitslag, controle van de EMCS-documenten). Ze kunnen die informatie wel opvragen bij het Enig Kantoor, maar dat verzwaart de procedure voor hen. Leesrecht in PLDA geven aan de controlediensten kan een voor de hand liggende oplossing daarvoor zijn.

4.4 Compensatie tussen de borg voor uitstel van betaling en de borg voor aankoop van fiscale kentekens

Er is een relatie tussen de borg voor de bestelling van fiscale kentekens en die voor het uitstel van betaling. Het kantoor Brussel Tabak bewaakt de relatie in het GESTTAB-systeem. De borg voor de bestelling wordt aangesproken bij iedere bestelling en voor een overeenkomstig bedrag afgeboekt. Bij de boeking van een aangifte AC4 (inverbruikstelling) wordt de borg voor de bestelling van fiscale kentekens opnieuw aangevuld en de borg voor uitstel van betaling met eenzelfde bedrag afgeboekt. Wanneer de accijnzen betaald zijn, wordt ook de borg voor uitstel van betaling opnieuw aangezuiverd. In principe kunnen dus nooit meer fiscale kentekens worden besteld dan het bedrag van de borg voor de bestelling van de fiscale kentekens.

Het kantoor Brussel Tabak kan echter aan het Enig Kantoor een compensatie vragen tussen de borg voor de bestelling van fiscale kentekens en de borg voor het uitstel van betaling.

Dat is nodig als de borg voor de bestelling van fiscale kentekens lager zakt dan het bedrag van een gevraagde nieuwe bestelling, bijvoorbeeld als tijdens een bepaalde periode veel fiscale kentekens worden besteld. Het kantoor Brussel Tabak verzoekt in dat geval het Enig Kantoor de borg voor uitstel van betaling met een bepaald bedrag te verminderen en de borg voor de bestelling van fiscale kentekens met datzelfde bedrag te verhogen, zodat opnieuw fiscale kentekens kunnen worden besteld. Het kantoor Brussel Tabak mag deze compensatie niet zelf uitvoeren in PLDA, aangezien de enige bevoegde rekenplichtige daartoe het Enig Kantoor is.

Naast de relatie tussen de borg voor de bestelling van fiscale kentekens en die voor het uitstel van betaling, doet het kantoor Brussel Tabak ook het dagelijkse beheer van beide borgen in het GESTTAB-systeem. Het kantoor voert ook de aangiften AC4 in het systeem in; pas later gebeurt dat manueel in PLDA (zie verder).

Als het kantoor Brussel Tabak het recht zou krijgen de compensatie door te voeren in PLDA, zou de procedure vereenvoudigen en de werklast verminderen.

4.5 Overzicht van vaststellingen

De ontvanger van het kantoor Brussel Tabak bepaalt de borg doorgaans op basis van de te verwachten bestellingen van fiscale kentekens over een bepaalde periode. Er zijn daartoe geen vaste criteria. Evenmin wordt een specifiek hiërarchisch toezicht georganiseerd.

De ontvanger van het kantoor Brussel Tabak wordt niet systematisch op de hoogte gebracht van de verleende vergunningen, de andere betrokkenen (het Enig Kantoor, de controlediensten, de ontvangers en de marktdeelnemers) wel.

Voor elke taak is duidelijk welke dienst verantwoordelijk is. Er is een geautomatiseerd systeem (PLDA) voorhanden, maar de mogelijkheden worden (nog) niet optimaal benut.

Het is niet duidelijk waarom op het standaardformulier in PLDA de borg voor de opslag en de borg voor de bestelling van fiscale kentekens als één bedrag worden opgenomen. De bedragen van beide borggen worden immers door verschillende kantoren bepaald; het kantoor Brussel Tabak en de hulpkantoren kunnen daardoor niet uitmaken waarvoor het deel hoger dan het borgstellingsbedrag dat zij hebben bepaald, dient.

De hulpkantoren en het kantoor Brussel Tabak hebben geen uitgebreid leesrecht in PLDA. Dat bemoeilijkt hun werkzaamheden. Ze moeten zich telkens tot het Enig Kantoor wenden voor volledige informatie over een marktdeelnemer.

De controlediensten hebben geen leesrecht in PLDA. Daardoor zijn ze bij hun controle niet op de hoogte van het bestaan van en de waarde van de borg. Ze moeten zich daarvoor dus telkens wenden tot andere diensten.

Het feit dat het kantoor Brussel Tabak de compensatie niet zelf mag verrichten, verzwaart de procedure. Het kantoor volgt de bestellingen van fiscale kentekens en het uitstel van betaling op en voert ook de aangiften AC₄ in GESTTAB en in PLDA in. Daarom zou het schrijfrecht moeten krijgen in PLDA. Ideaal zou GESTTAB moeten worden geïntegreerd in PLDA.

HOOFDSTUK 5

Fiscale kentekens

5.1 Gebruik van fiscale kentekens

Hoe de controle om onregelmatigheden te voorkomen moet worden georganiseerd, is niet Europees geregeld. België maakt daarvoor gebruik van fiscale kentekens. Dat is niet overal in de EU het geval. Sommige lidstaten gebruiken geen fiscale kentekens, andere gebruiken ze enkel voor inningsdoeleinden.

De Belgische fiscale kentekens vertegenwoordigen een grote waarde: van de kleinhandelsprijs van tabaksproducten vloeit het grootste deel immers naar de Schatkist in de vorm van accijnzen en, in mindere mate, btw.

De fiscale kentekens moeten dus, net als bankbiljetten, worden beveiligd tegen namaak en diefstal. De techniek van de typografische druk die vandaag wordt gebruikt, is verouderd in vergelijking met de moderne druktechnieken, maar biedt een grote bescherming tegen namaak. Tegenover 1 euro aan drukkosten staat ongeveer 1.400 euro opbrengst (accijnzen en btw).

Het Rekenhof stelde vast dat de kentekens voorzien zijn van zichtbare en onzichtbare controlekenmerken. De controlediensten zijn op de hoogte van de kenmerken en weten hoe ze de authenticiteit van de kentekens kunnen nagaan.

Zowel voor de levering van het papier als voor het drukken van de fiscale kentekens wordt een overheidsopdracht geplaatst; op vaste tijden wordt daarvoor een nieuwe offertevraag uitgestuurd. De bijzondere aannemingsvoorwaarden voor de overheidsopdracht van het drukwerk leggen uitgebreide veiligheids- en bewaringsvereisten op die nauwgezet moeten worden nageleefd.

Het kantoor Brussel Tabak is verantwoordelijk voor de verwerking en de levering van bestellingen van fiscale kentekens. De accijnscontrolediensten houden toezicht op de vernietiging van de fiscale kentekens en controleren of de voorraden worden geregistreerd.

5.2 Procedure bij de bestelling en de levering van fiscale kentekens

Fiscale kentekens worden niet online besteld, maar per post, fax en meestal per e-mail.

Fiscale kentekens moeten rechtstreeks bij het kantoor Brussel Tabak worden besteld met een standaardformulier (borderel 501). Ze moeten binnen tien werkdagen worden geleverd aan de hand van een tweede standaardformulier (borderel 502).

In de praktijk wordt meestal sneller geleverd. De administratie leverde nog nooit te laat.

De levering van fiscale kentekens kan uitzonderlijk langer duren door toedoen van de marktdeelnemer, bijvoorbeeld als de borgstelling voor de bestelling van fiscale kentekens te laag is en er eerst bijkomend moet worden gewaarborgd.

Het kantoor Brussel Tabak houdt de standaardformulieren borderel 501 en 502 in een geautomatiseerd systeem (GESTTAB) bij en volgt ze op. Het kantoor heeft zo altijd een overzicht van de voorraad aan fiscale kentekens die een marktdeelnemer nog bezit.

In principe komen marktdeelnemers de kentekens zelf afhalen in verzegelde kisten. In uitzonderlijke gevallen, met name bij kleinere bestellingen, wordt de bestelling aangetekend verzonden.

Een verzending komt zelden beschadigd toe; de fiscale kentekens worden immers verpakt in kokers bij grote verzendingen of in harde omslagen voor kleine aantallen. Bij een eventuele beschadiging van de verpakking worden de kentekens teruggestuurd en vervangen.

In de drukkerij²³ en in de verzenddienst van het kantoor Brussel Tabak worden afdoende beveiligingsmaatregelen genomen, zodat het frauderisico zeer laag is. Het Rekenhof stelde vast dat de drukkerij een goed afgesloten gebouw is met een aantal veiligheidsbarrières.

Als de fiscale kentekens tijdens het transport toch verloren zouden zijn geraakt, wijst de administratie steeds alle verantwoordelijkheid af, zoals trouwens uitdrukkelijk op het borderel 501 staat vermeld.

5.3 Nieuwe fiscale kentekens

Voor elke verpakkingsinhoud met een bepaalde prijs (een zogenoemde prijsklasse) bestaat een specifiek fiscaal kenteken.

Volgens de Europese Commissie moeten echter alle productverpakkingen vrij aangevraagd en op de markt gebracht kunnen worden. In België werd getracht het aantal verschillende prijsklassen te limiteren en de markt zo beheersbaar te houden. De administratie ondervond immers moeilijkheden omdat het aantal verschillende fiscale kentekens enorm was toegenomen doordat de grootste marktdeelnemers op korte tijd veel nieuwe prijsklassen en -aanpassingen hadden aangevraagd.

Vanaf 1 januari 2009 konden nieuwe, nog niet bestaande prijsklassen maar vier keer per jaar worden aangevraagd, meer bepaald op 1 februari, 1 mei, 1 september en 1 november. Ze moesten minimum een maand voor de vier data worden aangevraagd. Alle nieuwe prijsklassen die tijdig waren aangevraagd, werden opgenomen in de tabel van de fiscale kentekens.

Jaarlijks werd bovendien bij de aanpassing van 1 november alsnog getracht de wildgroei aan nieuwe en vernieuwde fiscale kentekens in te perken. De inventaris van alle fiscale kentekens die sinds het begin van dat jaar niet meer werden aangevraagd, werd voorgelegd aan de marktdeelnemers. Met hun (stilzwijgend) akkoord werden de niet meer bestelde kentekens definitief geschrapt van de tabel.

²³ Het drukken gebeurt door personen van een externe firma, in de beveiligde gebouwen van Brussel-Tabak.

De Belgische handelwijze druiste dus in tegen die vrije handel van in verbruik gestelde goederen.

Na overleg met de tabakssector ging op 1 mei 2014 een nieuwe hervorming in. Die heeft als uitgangspunt dat marktdeelnemers volledig vrij zijn de kleinhandelsprijs van hun tabaksproducten te bepalen zonder tussenkomst van de overheid¹².

In de praktijk had dit tot gevolg dat op korte tijd veel nieuwe prijsklassen werden aangevraagd. Het aantal beschikbare fiscale kentekens nam daardoor enorm toe, waardoor ook de administratie een aantal moeilijkheden ondervond, vooral van praktische aard.

Op 1 mei 2014 begon ook een overgangperiode met een versoepelde regeling. Die moet leiden tot de afschaffing van de tabel van de fiscale kentekens. In de praktijk kiezen marktdeelnemers vandaag zelf de prijsklassen van de tabaksproducten waarna het kantoor Brussel Tabak via GESTTAB de fiscaliteit ervan bepaalt.

De centrale administratie treedt in de hele procedure niet meer op. Alles wordt rechtstreeks afgehandeld tussen de marktdeelnemers en het kantoor Brussel Tabak. Dat kantoor stuurt wel maandelijks een overzicht van de bestaande prijsklassen en de fiscaliteit die ermee is verbonden naar de centrale administratie.

Het voorraadbeheer van de fiscale kentekens zal daardoor wellicht verzwaren voor het kantoor Brussel Tabak. Enerzijds zullen immers meer verschillende prijsklassen worden aangevraagd dan in het vroegere consensusmodel, anderzijds zullen bestaande prijsklassen ook minder gemakkelijk worden geschrapt, wat vroeger wel gebeurde na overleg binnen de sector.

5.4 Controle op de voorraden

Iedere entreehouder moet een voorraadadministratie bijhouden van de producten en de fiscale kentekens die in zijn belastingentrepot zijn opgeslagen. Iedere marktdeelnemer moet een register van de fiscale kentekens bijhouden (een kentekenregister 504). Dat zijn elektronische bestanden die in principe respectievelijk in het belastingentrepot en door de marktdeelnemer worden bewaard.

De gegevens over de bestelling (borderel 501), de levering (borderel 502), de eventuele latere vernietiging van fiscale kentekens en de aangiften AC4 worden door het kantoor Brussel Tabak bijgehouden in GESTTAB. Het kantoor weet dus op ieder ogenblik hoeveel fiscale kentekens de marktdeelnemers bezitten.

Het kantoor Brussel Tabak weet echter niet waar de fiscale kentekens zich exact bevinden; ze hebben immers geen volgnummer. Zo kunnen de kentekens na aflevering aan de marktdeelnemer verzonden zijn naar een van de belastingentrepots in het binnen- of het buitenland om daar op de pakjes te worden aangebracht. Enkel de boekhouding van de

¹² Deze nieuwe regeling werd op 31 maart 2014 in een rondzendbrief aan de marktdeelnemers meegedeeld en werd ingevoerd op 1 mei 2014 met een aanpassing van artikel 21 van het ministerieel besluit van 1 augustus 1994 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak bij het ministerieel besluit van 24 april 2014.

marktdeelnemer kan bepalen welk deel van de kentekens naar welk belastingentrepot is vertrokken.

In het belastingentrepot worden de fiscale kentekens ingevoerd in de voorraadadministratie, bij vertrek naar de plaats van verpakking uitgeschreven en bij terugkomst¹³ opnieuw aangezuiverd. Het kentekenregister 504 bij de marktdeelnemer blijft daarentegen tijdens die volledige procedure ongewijzigd.

Het kantoor Brussel Tabak stuurt de gegevens van de borderellen 501 en 502 voor controle op naar zowel de controlediensten bevoegd voor de verschillende belastingentrepots, als die bevoegd voor de maatschappelijke zetel. De controlediensten hebben de taak de gegevens van GESTTAB te toetsen aan de cijfers in de voorraadadministratie en aan de realiteit in het belastingentrepot tijdens een controle ter plaatse.

De controlediensten kunnen enkel controles verrichten op de voorraadadministratie van het belastingentrepot waarvoor zij territoriaal bevoegd zijn. Op basis van lijsten die ze van het kantoor Brussel Tabak ontvangen, kunnen ze noch een volledig boekhoudkundige, noch een volledig fysieke controle verrichten. De lijsten geven immers niet ondubbelzinnig aan waar de fiscale kentekens zich bevinden.

De controlediensten geven niet systematisch feedback aan het kantoor Brussel Tabak.

5.5 Vernietiging van fiscale kentekens

Soms moeten fiscale kentekens (al dan niet aangebracht op de producten) worden vernietigd. Dat kan om verschillende redenen gebeuren:

- De geldigheidstermijn van de fiscale kentekens dreigt te verstrijken.
- De tabaksproducten zijn onverkoopbaar geworden omdat de vraag ernaar sterk is afgenomen of omdat de goederen of de verpakking een gebrek vertonen.
- De fiscale kentekens werden beschadigd bij het aanbrengeen op de verpakking.

Toen in 2013 de antifoestallingmaatregelen werden ingevoerd, werd ook in de terugbetaling voorzien van fiscale kentekens die werden vernietigd nadat de tabaksproducten in het verbruik werden gesteld. Antifoestallingmaatregelen zijn bepalingen die, bij een wijziging van de accijnstarieven, de termijn beperken waarbinnen tabaksproducten tegen de oude tarieven mogen worden verkocht. Sinds de maatregelen van kracht zijn, moeten grote volumes tabaksproducten op vaste tijden worden vernietigd.

De procedure voor de vernietiging van fiscale kentekens is in de wet- en regelgeving beschreven¹⁴.

¹³ De fiscale kentekens zijn dan bevestigd op de pakjes.

¹⁴ Een algemene procedure voor de vernietiging van accijnsgoederen onder de accijnsschorsingsregeling vindt haar rechtsgrond in artikel 6, §4, van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen. De procedure voor vernietiging van tabaksproducten onder de accijnsschorsingsregeling is beschreven in artikel 11 van de wet

Ongebruikte fiscale kentekens kunnen relatief eenvoudig en onder direct toezicht worden vernietigd.

Als de fiscale kentekens al zijn aangebracht op tabaksproducten, moeten de vrachtwagenladingen die tabaksproducten van diverse aard bevatten, worden geteld. Dat vergt veel inzet en tijd van lokale controlediensten. Ook de vernietiging van al aangebrachte kentekens moet gebeuren onder toezicht van de accijnsambtenaren. In de praktijk worden de tabaksproducten na de telling per vrachtwagen vervoerd naar een verbrandingsoven. De ambtenaren van het gebied waar die gelegen is, wonen de vernietiging zo vaak mogelijk bij. Door personeelsbeperking blijkt dat vaak problematisch te zijn tijdens piekperiodes. De ambtenaren attesteren achteraf de vernietiging in een proces-verbaal dat ze doorsturen naar het kantoor Brussel Tabak dat het verwerkt in GESTTAB. Tot slot wordt de borg voor het bestellen van fiscale kentekens vrijgemaakt voor het bedrag van de vernietigde fiscale kentekens of worden de accijnzen terugbetaald.

Aangezien fiscale kentekens vaak in het buitenland op de verpakkingen worden aangebracht, worden de tabaksproducten ook in het buitenland vernietigd. In dat geval is wederzijdse bijstand nodig van de accijnsdiensten van de betrokken lidstaten.

5.6 Overzicht van vaststellingen

De administratie heeft voor de procedure van de bestelling en de levering van fiscale kentekens algemene taakomschrijvingen en werkafspraken. Ze maakt gebruik van standaardformulieren en neemt veiligheidsmaatregelen voor het drukken en de levering van de fiscale kentekens.

Op dit ogenblik worden de bestellingen niet automatisch ingebracht en opgevolgd in PLDA. Ook bestaat er nog geen link tussen GESTTAB en PLDA.

Het vrij laten van de prijsklassen zal aan de ene kant de werkdruk bij het kantoor Brussel Tabak verhogen, omdat dat kantoor de verschillende nieuwe prijsklassen moet aanvaarden en bijhouden en er de fiscaliteit van moet bepalen.

Aan de andere kant voldoet de versoepeling van de prijsklassen aan de eisen van de vrije markt en verlicht ze het werk van de dienst Accijnsprocedures binnen de centrale administratie, omdat die geen aanvragen voor nieuwe prijsklassen meer moet behandelen.

De vrije keuze van prijsklassen werd op 1 mei 2014 opgenomen in de wet- en regelgeving. Tot dan was er een juridisch vacuüm, dat de administratie ertoe heeft genoodzaakt in een rondschrijven de tijdelijke overgangsmaatregelen aan de marktdeelnemers mee te delen.

De controlediensten weten welke controletaken ze moeten verrichten maar slagen daar niet volledig in.

Zo is een sluitende controle van de borderellen 501 en 502 enerzijds met de voorraadadministratie in de belastingentrepots anderzijds, niet mogelijk. De fiscale

kentekens kunnen immers verdeeld zijn over meerdere voorraadadministraties van belastingentrepots die zich in verschillende ambtsgebieden, en zelfs in het buitenland, bevinden.

De controlediensten kunnen het kentekenregister 504 dat op de maatschappelijke zetel van de marktdeelnemer wordt bijgehouden, wel boekhoudkundig controleren.

De huidige vernietigingsprocedure biedt geen afdoende waarborgen. De voorschriften over het nazicht van de lijsten van de vernietiging, over de verzegelde bewaring en het vervoer, over de vernietiging van alle geïnventariseerde producten en de daarbij verplichte aanwezigheid van ambtenaren worden wegens personeelsbeperking vaak niet gerespecteerd tijdens piekperiodes.

HOOFDSTUK 6

Inverbruikstelling

Inverbruikstelling heeft plaats als accijnsgoederen in het commerciële circuit worden gebracht. Op dat moment moeten de accijnzen op de producten worden betaald. De marktdeelnemers moeten de inverbruikstelling aan de accijnsdiensten melden aan de hand van de aangifte AC4. Die aangifte bevestigt dat een accijnsgoed wordt uitgeslagen tot verbruik en maakt de accijns dus verschuldigd.

6.1 Elektronische aangifte nog niet mogelijk

Voor bijna alle accijnsgoederen geven de marktdeelnemers de uitslagen tot verbruik aan de hand van aangiften AC4 elektronisch in PLDA in. Voor tabaksproducten moeten marktdeelnemers dat echter om informaticatechnische redenen nog op papier doen.

Het kantoor Brussel Tabak verwerkt die aangiftes in zijn eigen opvolgingssysteem GESTTAB. Ondanks verscheidene pogingen slaagde de administratie er nog niet in GESTTAB te integreren in het nieuwere PLDA.

Het kantoor Brussel Tabak voert daarom de aangiften AC4 nog steeds manueel in GESTTAB en PLDA in. Zowel voor de administratie als voor de marktdeelnemers heeft dat enkele vanzelfsprekende nadelen: de verwerking verloopt trager, het risico op fouten is groter en de personeelskosten lopen op.

In de loop van 2015 zou het kantoor Brussel Tabak de gegevens voor tabaksproducten niet meer manueel invoeren, maar zouden de marktdeelnemers een elektronische aangifte AC4 in PLDA kunnen indienen, op voorwaarde dat de nodige ICT-kennis en het nodige budget voorhanden zijn. Het huidige systeem voor de opvolging van fiscale kentekens (GESTTAB) moet nog worden aangepast en er moet een link worden gelegd tussen GESTTAB en PLDA.

6.2 Indiening, verwerking en controle van de aangiften AC4

Marktdeelnemers moeten de aangiften AC4 in principe uiterlijk indienen op de donderdag van de week nadat de tabaksproducten zijn uitgeslagen uit hun belastingentrepot.

Het kantoor Brussel Tabak voert de gegevens van de aangiften AC4 vervolgens in GESTTAB en in PLDA in. Ongeacht de datum van verwerking doet de datum vermeld op de papieren aangifte AC4 de betalingstermijn ingaan. In principe moet meteen worden betaald, tenzij de marktdeelnemer uitstel van betaling vraagt. Dan wordt de termijn verlengd tot twee weken en loopt hij tot de tweede donderdag na de opmaak van de aangifte AC4.

Zodra de aangiften AC4 zijn ingediend, wordt de borg voor de bestelling van fiscale kentekens met de bedragen van die aangiften AC4 verhoogd. Tegelijkertijd wordt de borg voor het uitstel van betaling met hetzelfde bedrag verlaagd.

Als de marktdeelnemer de borgen heeft betaald en geregistreerd bij het Enig Kantoor, wordt de borg voor het uitstel van betaling opnieuw aangezuiverd.

Of de marktdeelnemers de aangiften AC₄ tijdig opmaken, kan de administratie niet controleren. Ze kan immers niet elke uitslag uit het belastingentrepot in real time nagaan, omdat de goederen al zijn vertrokken en omdat de personeelsbezetting niet toelaat in real time bij de inverbruikstelling aanwezig te zijn. Tot op heden bestaat geen doorgedreven risicoanalyse waarmee de controles ter plaatse worden aangestuurd. Wel zal DMGC¹⁵, de dienst die controleert, werkfiches opmaakt, de motorbrigade aanstuurt enzovoort, in de toekomst ook worden ingeschakeld voor de controles op accijnzen op tabaksproducten.

Het is mogelijk dat, na de inverbruikstelling en na een nieuwe bestelling van fiscale kentekens binnen de termijn van uitstel van betaling, marktdeelnemers meer tabaksproducten hebben verkocht en meer accijnzen hebben ontvangen dan de borg voor de bestelling en voor het uitstel van betaling samen. In dat geval ontstaat het risico dat de marktdeelnemer tijdens de periode van uitstel van betaling verdwijnt zonder te betalen. De schade voor de Schatkist kan in dat geval maximaal oplopen tot het bedrag van het uitstel van betaling.

Daarnaast vormt ook de laattijdige indiening van de aangiften AC₄ een risico op verlies voor de Schatkist. Dat verlies wordt gematigd doordat de fiscale kentekens voor sigaretten maar een jaar en die voor sigaren en rooktabak maar twee jaar geldig blijven. Marktdeelnemers kunnen dus maximaal een jaar (of twee jaar voor sigaren en rooktabak) wachten met de indiening van de aangiften AC₄ of van de aanvraag tot vernietiging van de kentekens¹⁶. Het kantoor Brussel Tabak houdt de bestellingen en de leveringen van fiscale kentekens bij in GESTTAB en verwittigt de marktdeelnemers minstens een maand voor de vervaltermijn van de fiscale kentekens.

Het kantoor Brussel Tabak voert verder ook een boekhoudkundige controle uit: het vergelijkt het bestelborderel 501, het verzendingsborderel 502 en het kentekenregister 504 met de binnengekomen aangiften AC₄.

In eerste instantie berekenen de marktdeelnemers zelf de verschuldigde accijnzen in de aangiften AC₄. Als het kantoor Brussel Tabak de aangiften in GESTTAB invoert, controleert het programma de berekening automatisch. Nadien neemt het kantoor de aangifte manueel over in PLDA. Als het kantoor Brussel Tabak een fout in de berekening vaststelt, stuurt het de aangifte AC₄ in principe naar de marktdeelnemer terug voor correctie. Dat is een informele procedure, zonder officiële vaststellingen, omdat wordt uitgegaan van een materiële vergissing.

Statistieken over het aantal foutieve aangiften AC₄ ontbreken. Volgens het kantoor Brussel Tabak worden echter zelden zwaarwichtige fouten vastgesteld.

Als de marktdeelnemers hun aangiften AC₄ zelf in PLDA zouden kunnen invoeren, zou dit systeem de meeste foutieve ingaven kunnen voorkomen.

¹⁵ Het letterwoord DMGC staat voor Doelgroepen Management / Gestion des groupes Cibles.

¹⁶ Het potentieel verlies blijft dus beperkt tot de gemiste intresten.

6.3 Opvolging van de betalingen

Het Enig Kantoor volgt de aangifte AC₄ en de betaling ervan in PLDA op. Het betaalde bedrag van de aangifte AC₄ wordt van de kredietrekening afgeschreven.

Het Enig Kantoor kan niet zien in PLDA welke kentekens worden besteld. In GESTTAB is dat wel mogelijk, maar daartoe heeft het geen toegang, in tegenstelling tot het kantoor Brussel Tabak. Het Enig Kantoor kan dus enkel de borg voor het uitstel van betaling opvolgen. Daardoor is het enkel verantwoordelijk voor de betaling en het uitstel van betaling. Het kantoor Brussel Tabak heeft zowel toegang tot de gegevens van de bestelling als van de betaling, maar kan enkel bestellingen beheren. Het kantoor moet daarom vragen aan het Enig Kantoor de verhouding tussen de borg voor de bestelling en de borg voor het uitstel van betaling in PLDA aan te passen als dat nodig blijkt in het kader van het beheer van de bestellingen.

Wekelijks worden automatisch lijsten van de niet-betaalde aangiften AC₄ opgesteld. Op basis daarvan worden, indien nodig, aanmaningen verstuurd. Bij laattijdige betaling worden bovendien automatisch interesten berekend. Het Enig Kantoor kan ook de rekening manueel blokkeren, waardoor de marktdeelnemer niet meer kan bestellen. Dat vormt een stok achter de deur voor wanbetalers.

De controlediensten ontvangen regelmatig de lijsten van onbetaalde aangiften AC₄, zodat zij op het terrein eventuele problemen kunnen opsporen.

Als een borg moet worden uitgewonnen, onderzoekt het Enig Kantoor eerst elk geval apart. Een automatische procedure voor uitwinning van de borg is niet wenselijk, omdat de nalatige marktdeelnemer bij een dreiging dat de bank de borg van zijn rekening zal halen, meestal meteen zijn schuld betaalt.

6.4 Overzicht van vaststellingen

De informaticoepassingen laten de marktdeelnemers nog niet toe de aangiften AC₄ voor tabaksproducten rechtstreeks in te voeren.

Er zijn duidelijke richtlijnen voor de tijdige indiening van de aangiften AC₄. De administratie kan echter de inverbruikstelling niet fysiek controleren.

De taken van het Enig Kantoor en van het kantoor Brussel Tabak zijn duidelijk afgebakend. Het opmaken van lijsten en de uitwisseling van informatie zouden kunnen worden vermeden door GESTTAB en PLDA te integreren.

De bevoegdheid om de verhouding tussen de borg voor bestellingen en die voor uitstel van betaling te wijzigen, sluit nauwer aan bij de opdracht van het kantoor Brussel Tabak (het beheer van de bestellingen) dan bij het beheer van de betalingen. Het is dan ook niet logisch dat het Enig Kantoor voor die compensatie bevoegd is.

6.5 Antwoord van de minister

De minister van Financiën antwoordt in zijn brief van 8 mei 2015 dat al stappen werden ondernomen om de toepassingen voor de opvolging van de fiscale kentekens en voor het indienen van een aangifte verder te informatiseren en op elkaar af te stemmen.

HOOFDSTUK 7

Antiforestallingmaatregelen

7.1 Inhoud en doel van de maatregelen

De regering besliste tijdens het begrotingsconclaf van maart 2013 *antiforestallingmaatregelen* in te voeren. Daartoe werden in de programmawet van 28 juni 2013 de nodige bepalingen opgenomen. Deze wet werd gepubliceerd op 1 juli 2013 en de desbetreffende bepalingen traden in werking op 11 juli 2013.

De maatregelen zijn van toepassing telkens als er een ‘wijziging van het tarief’ optreedt, dat wil zeggen als de fiscaliteit of de minimumfiscaliteit van tabaksproducten verandert, een prijsklasse wegvalt of een soort verpakking wordt opgeheven. Ze bepalen dat marktdeelnemers de tabaksproducten die in verbruik werden gesteld voor de datum van de wijziging van het tarief, niet meer onbeperkt in de tijd mogen verkopen en leveren aan afnemers en die op hun beurt niet aan kleinhandelaars. Beiden mogen dat enkel nog tot de laatste dag van de maand die volgt op de datum van de inwerkingtreding van deze wijziging. De maatregelen verbieden de verkoop en de levering na die datum en verplichten de vernietiging van de tabaksproducten, wat wordt gecompenseerd met een terugbetaling van de accijnzen en de btw.

De verkoop van tabaksproducten door kleinhandelaars aan de eindgebruikers valt niet onder de beperking.

Met de maatregelen wilde de wetgever vermijden dat de markt op bepaalde ogenblikken zou worden overspoeld met tabaksproducten onderworpen aan een oud tarief⁷. Dat zou namelijk een verlies voor de Schatkist betekenen, bijvoorbeeld wanneer marktdeelnemers massaal fiscale kentekens zouden aankopen of massaal tabaksproducten in verbruik zouden stellen vlak voor een verhoging van het tarief, zelfs als ze die tabaksproducten pas later aan de groot- en de kleinhandel zouden verkopen en leveren.

De maatregelen gelden voor sigaretten en voor tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en voor andere soorten rooktabak, maar niet voor sigaren.

Met de maatregel werd ook het statuut (en de vergunning) van marktdeelnemer tabaksfabricaten en afnemer tabaksfabricaten in het leven geroepen.

De administratie stuurde op 25 juni 2013 een rondschriften aan de marktdeelnemers en de afnemers met informatie over de maatregelen en de procedure. Zo wilde ze de onzekerheid die werd gecreëerd door het juridische vacuüm (de wettelijke bepalingen werden pas genomen nadat de maatregel al was ingevoerd) indijken.

De maatregelen worden als volgt toegepast: de vergunning marktdeelnemer tabaksfabricaten en de vergunning afnemer tabaksfabricaten moeten onmiddellijk worden

⁷ *Parl. St. Kamer*, Ontwerp van programmawet, 3 juni 2013, DOC 53 2853/001, p. 14.

aangevraagd, de afnemers zijn verplicht een boekhouding te voeren met aparte vermeldingen van tabaksproducten in het normale circuit en van producten die onder de antifoestalling vallen, een voorraadinventaris op te maken en aparte voorraadlocaties in te richten. Daarenboven verlangde de administratie voor de marktdeelnemers en de afnemers via een eenmalige overgangmaatregel de termijn waarbinnen de producten nog mogen worden verkocht, met een maand.

Op 1 oktober 2013 werd een volgende nota op de website van de fiscus¹⁸ geplaatst. Die nota gaf toelichting bij de eerste toepassing van de antifoestallingmaatregelen, maar kwam eigenlijk ruim te laat. De maatregelen werden immers een eerste keer toegepast op 1 juli 2013 en een tweede keer op 1 januari 2014.

7.2 Gevolgen van de invoering van de maatregelen

7.2.1 *Bijkomende activiteiten voor de administratie. Bijkomende verplichtingen voor marktdeelnemers en afnemers.*

Een eerste gevolg van de maatregelen was de invoering van de vergunningen marktdeelnemer tabaksfabricaten en afnemer tabaksfabricaten. De betrokkenen moesten de vergunningen onmiddellijk aanvragen bij de dienst Accijnsprocedures van de centrale administratie. Door tijdsgebrek werden de aanvragen zonder controle meteen omgezet in registraties.

Door de maatregelen moeten er daarnaast regelmatig grote hoeveelheden uitgeslagen tabaksproducten worden vernietigd. Voor de ambtenaren van de accijnscontrolediensten betekent dat bijkomende activiteiten: ze gaan onder meer na of de marktdeelnemers en de afnemers hun verplichtingen nakomen, ze controleren de opgemaakte inventarissen en zijn tot slot ook fysiek aanwezig bij de vernietigingen.

Ook voor de marktdeelnemers en de afnemers betekenen deze maatregelen extra boekhoudkundige en organisatorische verplichtingen¹⁹.

¹⁸ Zie www.fiscus.fgov.be.

¹⁹ Met name:

- de marktdeelnemers en de afnemers moeten een boekhouding voeren die op elk moment de werkelijke toestand van de voorraden weergeeft met een onderscheid tussen de voorraden tabaksproducten tegen een oud tarief en die tegen het nieuwe tarief;
- ze moeten ook bij iedere wijziging in de fiscaliteit een voorraadinventaris opmaken, met de vermelding van de soort tabaksproduct, de kleinhandelsprijs en de soort verpakking;
- ze moeten de betrokken tabaksproducten op een aparte plaats opslaan en mogen die een bepaalde periode niet meer verplaatsen;
- na die periode moeten de afnemers de betrokken tabaksproducten geklasseerd en verzegeld terugzenden naar de marktdeelnemers van wie ze deze hebben verkregen;
- de marktdeelnemers moeten deze tabaksproducten van al hun afnemers bewaren en opslaan met de vermelding van het aantal, de prijs van en de soort verpakking van tabaksproducten;
- de marktdeelnemers moeten alles ordenen, inventariseren en de vernietiging aanvragen;
- als laatste volgt nog een terugbetalingsdossier.

7.2.2 *Verspilling*

De antifoorestallingmaatregelen werken in het algemeen verspilling in de hand en drijven de productiekosten op, want niet alleen de fiscale kentekens, maar ook de tabaksproducten zelf worden vernietigd.

7.2.3 *Toetsing aan de regels van de vrije markt en van de open concurrentie*

Het valt af te wachten of de Belgische antifoorestallingmaatregelen de Europese toets zullen doorstaan. De vraag is immers of de maatregelen niet indruisen tegen het principe van de vrije markt voor zover ze de handel van en het verbruik van geproduceerde en reeds belaste goederen bemoeilijken.

Zo had de Raad van State in zijn advies kritiek op de maatregelen, omdat ze zouden kunnen worden beschouwd als een eigendomsontneming of –beroving in de zin van artikel 1, eerste lid, tweede zin van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens en van artikel 16 van de Grondwet²⁰. Nadat de Staat de maatregelen had verantwoord in het licht van de bescherming van het eigendomsrecht, oordeelde de Raad van State dat de regeling kon worden aanvaard. De maatregelen dienen namelijk het algemeen belang, ze zijn goedgekeurd door de sector, ze voorzien in een gedeeltelijke vergoeding van de schade voor de marktdeelnemer en ze laten tot slot de mogelijkheid de bewuste tabaksproducten binnen een bepaalde termijn te verkopen en te leveren.

De Europese Commissie formuleerde echter op 16 april 2014 een gemotiveerd advies²¹ tegen Hongarije omdat dat land een gelijkaardige maatregel had genomen²². Als Hongarije zijn wetgeving niet aanpast, kan de Commissie de zaak voor het Hof van Justitie van de Europese Unie brengen.

Met betrekking tot de Belgische antifoorestallingmaatregelen heeft de Europese Commissie België in een eerste stap om uitleg gevraagd vanuit de uitdrukkelijke overweging dat de Europese wetgeving niet toelaat de vrije verkoop van tabaksproducten die al in verbruik werden gesteld, om fiscale redenen te limiteren²³.

Ook blijft de vraag open of de maatregelen de concurrentie niet verstoren. De logge en arbeidsintensieve vernietigingsprocedure is immers relatief lastiger voor de kleinere deelnemers op de tabaksmarkt dan voor de grote deelnemers die akkoord zijn gegaan met de maatregel.

7.2.4 *Budgettaire weerslag*

De budgettaire weerslag van de antifoorestallingmaatregelen werd nog niet geëvalueerd. Wanneer de fiscale kentekens worden vernietigd, moeten de betaalde accijnzen en btw

²⁰ Advies van de Raad van State nr. 53-384/1.2.3-4. van 27 mei 2013, *Parl. St. Kamer* DOC 53 2853/001, p.58 e.v.

²¹ Dit is de tweede stap in de behandeling van inbreuken van een nationale wetgeving tegen de Europese regelgeving.

²² Bij verandering van de tarieven van accijnzen op tabak in Hongarije mogen de groothandelaren (in België te vergelijken met de afnemers) en importeurs de tabaksproducten bekleed met het oude tarief nog slechts vijftien dagen verkopen. De Europese Commissie steunt zich op het feit dat het heffen van de accijnzen geharmoniseerd is door een Europese Richtlijn, die niet toelaat dat de vrije handel van tabaksproducten, zodra die in het vrije verkeer zijn gebracht, nog wordt belemmerd.

²³ Zie: EU pilot 6620/14/TAXU van 16 juni 2014.

worden terugbetaald; daarbij is het niet zeker dat nadien voor een hoger bedrag aan fiscale kentekens zal worden aangekocht.

Voor de dossiers die werden ingediend naar aanleiding van de eerste antiforestallingmaatregelen (1 juli 2013) werd 13,1 miljoen euro terugbetaald. Voor de tweede antiforestallingmaatregelen (1 januari 2014) bedroegen de terugbetalingen 7 miljoen euro.

Het aantal aanvragen tot vernietiging neemt als gevolg van de maatregelen op bepaalde tijdstippen aanzienlijk toe. De procedure is daarenboven ingewikkeld: meermaals en op meerdere plaatsen moeten boekhoudkundige en fysieke controles worden uitgevoerd, wat de kans op fouten verhoogt. Het is bovendien bijna onmogelijk alle goederenbewegingen en voorraden te controleren, zeker omdat die controles op zeer korte tijd moeten gebeuren.

Daarnaast brengen de antiforestallingmaatregelen een verhoogd risico op fraude mee. Door de tijdsdruk bij de invoering van de maatregelen zijn niet alle begininventarissen tijdig opgemaakt bij de afnemers en werden ze a fortiori niet gecontroleerd. Een deel van de goederen die voor vernietiging zijn opgegeven, kan op de zwarte markt belanden. De administratie is zich bewust van die problemen. Met het oog op een eventuele bijsturing heeft de administratie aan alle controlediensten een feedbackenquête gestuurd.

7.3 Terugbetalingsdossier

Na de vernietiging van de producten, zoals voorgeschreven door de antiforestallingmaatregelen, volgt de terugbetalingsprocedure. De terugbetaling gebeurt op vraag van de marktdeelnemer. Het kantoor Brussel Tabak maakt het dossier op en stuurt het voor goedkeuring aan de gewestelijk directie Brussel. Het Enig Kantoor voert de terugbetaling uit.

In de toekomst zou een functie van ‘comptabiliteitsinspecteur’ worden gecreëerd bij het Enig Kantoor. De inspecteur zou de terugbetalingsprocedure opvolgen en de terugbetaling attesteren. De procedures voor de terugbetaling zijn echter tijdrovend. Daarom zou steekproefsgewijs worden gecontroleerd. De integratie van GESTTAB in PLDA zou voor tijdswinst kunnen zorgen.

7.4 Overzicht van vaststellingen

De huidige regelgeving volstaat voor de uitvoering van de nieuwe taken die de administratie kreeg door de invoering van de antiforestallingmaatregelen. De standaardprocedures zijn daarin voldoende duidelijk uitgeschreven voor de marktdeelnemers, de afnemers en de controleambtenaren.

De regelgeving werd evenwel laattijdig uitgevaardigd, waardoor bepaalde opgelegde controleacties niet konden worden uitgevoerd. De administratie heeft wel een mededeling aan de marktdeelnemers verzonden om de laattijdigheid van de regelgeving op te vangen.

Uit een enquête door de administratie blijkt dat de ambtenaren een verhoogde werkdruk ervaren door de controles. Op bepaalde ogenblikken kan geen afdoende controle worden gegarandeerd, waardoor de mogelijkheid tot fraude bestaat. Zo kunnen te vernietigen accijnsgoederen op de zwarte markt verdwijnen. Tot slot kunnen de ambtenaren niet altijd begininventarissen bij de afnemers opmaken of ze minstens niet controleren.

Bij de toekenning van de vergunningen marktdeelnemer tabaksfabricaten en afnemer tabaksfabricaten werden geen controles uitgevoerd.

De budgettaire weerslag van de antifoestallingmaatregelen is onduidelijk. In het bijzonder ontbreekt een raming van de (meer)inkomsten voor de Schatkist door te beletten dat tabaksproducten belast aan een oude (lagere) fiscaliteit nog langere tijd op de markt beschikbaar zijn.

Het risico bestaat bovendien dat de Europese Commissie België zal verplichten de antifoestallingmaatregelen te wijzigen of in te trekken.

Ten slotte rijst de vraag of de maatregelen geen economische drempel creëren voor marktdeelnemers en afnemers die vooral de grootste marktdeelnemers gemakkelijker kunnen nemen en waardoor de concurrentie wordt verstoord.

7.5 Antwoord van de minister

De minister van Financiën kondigt aan dat de antifoestallingmaatregelen zeker zullen worden geëvalueerd. Hij verwijst echter naar de inbreukprocedure die de Europese Commissie tegen België zou kunnen opstarten als gevolg van de maatregelen. Om die reden zal de evaluatie pas plaatsvinden nadat die procedure is beëindigd.

HOOFDSTUK 8

Accijnscontrolediensten

De controlediensten van de Algemene Administratie voor Douane en Accijnzen (AADA) controleren de boekhouding van de marktdeelnemers en voeren regelmatig controles ter plaatse uit. Ongeveer dertig controlediensten zijn in hun ambtsgebied belast met de controle op de accijnzen op tabak. Het overgrote deel van de tabakssector is echter geconcentreerd in vier ambtsgebieden.

8.1 Planning van de werkzaamheden

De FOD Financiën stelt elke zes jaar een strategisch plan op met de centrale doelstellingen voor alle Algemene Administraties. Het strategische managementplan 2012-2017 vormt voor de AADA de basis om haar jaarlijkse Nationaal Operationeel Plan uit te werken. Dat bevat specifieke doelstellingen en wordt door de gewestelijke directies op hun beurt verfijnd in een Regionaal Operationeel Plan met meer gedetailleerde doelstellingen en een focus op plaatselijke toestanden.

Het Nationaal Operationeel Plan en het Regionaal Operationeel Plan zijn de basis voor het jaarlijkse controleplan van elke specifieke controledienst. Aan de hand van dat controleplan worden de prestatiedoelstellingen voor elk personeelslid gedefinieerd in individuele ontwikkelingscirkels.

Het Rekenhof is van oordeel dat de controleplannen en -cycli theoretisch op een logische wijze zijn uitgewerkt.

Om dat te toetsen aan de praktijk ging het Rekenhof de uitvoering van deze controleplannen en -cycli na in een accijnscontroledienst.

Voor 2014 bevatte het plan in deze controledienst dertien doelstellingen. Elke maand wordt over de doelstellingen gerapporteerd in de PCC-vergadering²⁴. Deze rapporten bevatten o.m. de volgende vaststellingen:

- Het personeelsbestand is ontoereikend voor de opgelegde taken.
- De operationele doelstellingen blijken geen rekening te houden met een aantal werkzaamheden en weerspiegelen dus de dagelijkse werklast niet volledig:
 - Zo werden voor 2014 geen doelstellingen over de opvolging van de vernietigingen opgenomen, terwijl dat een groot deel van de arbeidstijd van het personeel van de controledienst uitmaakt, zeker sinds de invoering van de antiforestallingmaatregelen²⁵. De opvolging van die maatregelen legt in de praktijk een zware hypotheek op alle overige controles. Ook de taken in verband met de vernietiging in het buitenland nemen voor de controledienst tijd in

²⁴ Dit staat voor "plaatselijk coördinatiecomité". Hier maken de gewestelijke directeur, de inspectie waarde en externe comptabiliteitscontrole (IWECC) en de inspecteurs van de verschillende inspectiediensten deel van uit.

²⁵ In de maandelijkse PCC-vergaderingen werd hier nochtans herhaaldelijk op gewezen.

- beslag. Het dossier wordt immers doorgestuurd voor administratieve afhandeling en controle van de lijsten met prijsklassen. Daarvan wordt dan een Belgisch proces-verbaal opgesteld. Navraag bij het kantoor Brussel Tabak leerde dat ook daar dezelfde controle gebeurt. Om dubbel werk te vermijden zou de taak duidelijker aan een van de twee diensten moeten worden toegekend.
- Een andere belangrijke taak die niet in de specifieke doelstellingen voorkomt, is het uitklaren van 'tekorten of tevelen'²⁶. In principe volgen de hulpkantoren dit op, maar wanneer zij vaststellen dat de e-AD niet is aangezuiverd, sturen ze het dossier door naar de controlediensten. Het uitklaren van de tekorten en tevelen kan ook gebeuren op vraag van een buitenlandse dienst.
 - Ten slotte ontbreken in de doelstellingen ook nog een aantal algemene controles en routinecontroles.

De vaststellingen werden gemeld in de maandelijkse rapporteringen aan de directeur. De verdere getrapte manier van rapporteren (van directeur, over gewestelijk directeur naar centrale administratie) is log en houdt het risico in dat het beleid niet afdoende kan worden afgestemd op de dagelijkse praktijk.

8.2 Risicoanalyse voor de aansturing van de controleacties

In 2013 verscheen een gedetailleerde nieuwe omzendbrief²⁷ die het bestaande risicobeheer verfijnde. Op basis van de regelgeving en van talrijke internationale en nationale fora over risicobeheer werden de algemene principes, de aanpak en de werkinstrumenten van het risicobeheer theoretisch uitgewerkt voor de betrokken diensten.

In principe voert DMGC, de dienst die o.m. controleert, werkfiches opmaakt, de motorbrigade aanstuurt enz., een risicoanalyse uit op basis van de gegevens uit PLDA. Daaruit selecteert de DMGC aangiften, op basis waarvan hij de controles aanstuurt. De controles worden verdeeld door een regiekamer (dispatching). Voor accijnzen bestaat de dispatching voorlopig nog maar in bepaalde regio's als proefproject.

Voor 2014 heeft DMGC de instructie gegeven voornamelijk te focussen op de middelgrote operatoren (MGO's). Daarvoor verspreidde de dienst ook een standaardcontrole-aanpak. Door een misverstand tussen DMGC en de accijnscontrolediensten over de definitie van MGO, werden de belangrijkste MGO's in 2014 echter niet gecontroleerd, hoewel DMGC dat had opgedragen.

DMGC ontvangt een e-mail van elke vaststelling tijdens een controle. Op die manier kan de dienst de gegevens meteen verwerken in de risicoanalyse. Aan de hand van statistische gegevens wordt onderzocht welke belastingentrepots een groter risico vormen. Een standaardcontroleprogramma classificeert volgens risicograad. Hoe hoger het risico, hoe frequenter een boekhoudkundige controle, een opvolgingsonderzoek (dat nagaat of de firma

²⁶ Wanneer de aanzuivering van de e-AD's via EMCS niet tot een sluitend resultaat leidt, spreekt men van een "teveel of tekort". In dat geval moet een onderzoek ter plaatse uitwijzen of het om een administratieve vergissing gaat, dan wel of er accijnzen moeten worden bijbetaald of teruggegeven.

²⁷ De instructie Risicobeheer, DMGC 278.544 (DI 956.8.0.) van 23 mei 2013 (25 blz.) vervangt de omzendbrief Risicobeheer Algemene Principes van 18 januari 2010, DMGC 262.148 (DI 956.8.0.).

nog voldoet aan alle voorwaarden van de vergunning) en een stockopneming worden opgelegd.

De vaststellingen tijdens de controles worden verwerkt in een werkfiche, waarin ook het voorwerp van de controle (aangifte AC₄, klantenrekening) wordt verduidelijkt. De gewestelijke directie wordt maandelijks op de hoogte gebracht van de vaststellingen. De administrateur Douane en Accijnzen ontvangt nadien de overzichtscijfers van de controles per gewestelijke directie.

8.3 Overzicht van vaststellingen

De formele doelstellingen en de taken van de controlediensten zijn niet goed op elkaar afgestemd: een aantal taken die in de praktijk veel tijd vergen, kunnen niet worden gelinkt aan de doelstellingen. Bovendien is niet duidelijk of de AADA voldoende rekening houdt met de feedback van de controlediensten als ze het Nationaal Operationeel Plan opstelt.

De controleacties worden aangestuurd op basis van een risicoanalyse die DMGC uitvoert. De communicatie van DMGC met de controlediensten vertoont gebreken, waardoor de aansturing niet optimaal verloopt.

8.4 Antwoord van de minister

In zijn antwoord stipt de minister van Financiën aan dat een systeem van feedback in de planningsprocedure zal worden geïntegreerd binnen het nieuwe systeem MODA, dat in een vergevorderd ontwikkelingsstadium zit.

HOOFDSTUK 9

Algemene conclusies

Accijnzen op tabaksproducten zijn voornamelijk op Europees niveau geregeld. België heeft de Europese regelgeving overgenomen in de Belgische regelgeving, die de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AADA) verder heeft uitgewerkt in uitgebreide interne richtlijnen en nota's voor de marktdeelnemers. De AADA beschikt op die manier over een voldoende regelgevend kader om haar taken te kunnen uitvoeren.

Soms werd de nieuwe wetgeving niet tijdig uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten. Om dat juridische vacuüm te ondervangen, deelde de AADA overgangsmaatregelen mee in een rondschrijven aan de marktdeelnemers. Ze poogde op die manier de marktdeelnemers een houvast te bieden, maar juridisch is dit niet correct. Het risico bestaat bovendien dat niet iedereen tijdig op de hoogte is gebracht of dat de maatregelen worden gecontesteerd.

Het Rekenhof stelt vast dat de procedure voor de toekenning van de vergunning erkend entrepothouder en het bijhorende onderzoek goed worden toegepast. De procedure staat duidelijk omschreven en wordt begeleid door een schematisch overzicht van de taken die de diensten moeten uitvoeren. Het gebruik van standaardformulieren komt de efficiëntie ten goede.

Voor 1997 gingen er geen onderzoeken vooraf aan de toekenning van de vergunning en werden ze ook niet tussentijds of cyclisch geëvalueerd. Dat betekent dat de oude vergunningen van de grootste marktdeelnemers nooit werden geëvalueerd, waardoor de waarde van de procedure wordt verzwakt. Bovendien worden de activiteiten van een vergunninghouder niet meer gecontroleerd nadat de vergunning is verkregen.

De ontvanger van het kantoor Brussel Tabak wordt niet op dezelfde (structurele) wijze als de andere betrokken diensten op de hoogte gebracht van de verleende vergunningen voor belastingentrepots.

De verschillende taken van het Enig Kantoor, van de ontvangers van de hulpkantoren en van het kantoor Brussel Tabak zijn duidelijk afgebakend. Voor elke taak is duidelijk wie verantwoordelijk is en wordt er voldoende informatie uitgewisseld.

De ontvanger van het kantoor Brussel Tabak bepaalt de borg doorgaans op basis van de te verwachten bestellingen van fiscale kentekens over een bepaalde periode. Er bestaan op dat vlak geen vaste criteria en er wordt ook geen specifiek toezicht georganiseerd.

De hulpkantoren en het kantoor Brussel Tabak hebben geen uitgebreid leesrecht in PLDA. Dat bemoeilijkt hun werkzaamheden. Ze moeten zich immers telkens tot het Enig Kantoor wenden voor de volledige informatie van de toestand van de betrokken marktdeelnemer. De controlediensten hebben helemaal geen leesrecht in PLDA en zijn daardoor bij hun controletaken niet op de hoogte van het bestaan en de waarde van de borg. Ze moeten bijgevolg telkens de gegevens opvragen bij andere diensten.

Het Rekenhof is van oordeel dat de werklust van het kantoor Brussel Tabak onnodig wordt verzwaaard doordat het kantoor niet zelf de compensatie tussen de borgen mag verrichten.

Doordat de prijsklassen niet meer gereguleerd en gelimiteerd zijn, zal de werkdruk bij het kantoor Brussel Tabak ongetwijfeld nog verhogen.

De controlediensten weten welke taken ze moeten verrichten, maar slagen daar niet altijd in.

Zo is een sluitende controle van de borderellen 501 en 502 enerzijds met de voorraadadministratie in de belastingentrepots anderzijds, in de praktijk niet mogelijk. Enkel een boekhoudkundige controle van de totaalbedragen in het kentekenregister 504 van de maatschappelijke zetel van de marktdeelnemer blijkt haalbaar.

De procedure voor de vernietiging van fiscale kentekens vergt de inzet van veel personeel en tijd van de lokale controlediensten. Daardoor kunnen de aantallen die de marktdeelnemers opgeven, niet altijd fysiek worden gecontroleerd en kan er ook geen ambtelijk toezicht worden georganiseerd in alle fases van de procedure. Dat leidt er ongetwijfeld toe dat de Schatkist verliezen lijdt.

Ondanks duidelijke richtlijnen voor de tijdige indiening van de aangiften AC₄, is het voor de administratie niet mogelijk de inverbruikstelling in real time te controleren. Enerzijds zijn de goederen namelijk al vertrokken en anderzijds is er onvoldoende personeel voor een fysieke controle.

Een geautomatiseerd opvolgingssysteem, PLDA, is voorhanden, maar specifiek voor tabak wordt het nog niet optimaal gebruikt. Zo kunnen de marktdeelnemers de aangiften AC₄ niet rechtstreeks invoeren, omdat GESTTAB en PLDA nog niet op elkaar zijn afgestemd. Het kantoor Brussel Tabak zet daarom de algemene totaalcijfers die in GESTTAB worden berekend of gecontroleerd, nog manueel over in PLDA.

In PLDA worden bepaalde borgen samengeteld, wat onpraktisch is voor de diensten die de uitgesplitste bedragen nodig hebben.

De antiforestallingmaatregelen waren bedoeld als inkomstenverhogende maatregelen. Ze moesten namelijk beletten dat tabaksproducten die nog belast waren tegen een oud tarief nog lang op de markt beschikbaar zouden zijn. De eventuele meerinkomsten voor de Schatkist werden echter nog niet geëvalueerd.

De maatregelen creëren daarenboven mogelijk ook een economische drempel voor de marktdeelnemers en afnemers die enkel door de grootste spelers op de markt te nemen is. Dat kan de concurrentie verstoren. Het risico bestaat bovendien dat de Europese Commissie België zal verplichten de antiforestallingmaatregelen te wijzigen of in te trekken.

De toevloed aan vragen voor de vernietiging van fiscale kentekens doet het werkvolume van de ambtenaren van de controlediensten zo toenemen dat geen afdoende controle kan worden gegarandeerd. Voor die bijkomende opdrachten is er immers geen bijkomend personeel.

De formele doelstellingen en de taken van de controlediensten zijn niet goed op elkaar afgestemd. Een aantal taken die in de praktijk veel tijd vergen, kunnen niet worden gelinkt

aan de doelstellingen. Bovendien blijkt dat de AADA bij het opstellen van het Nationaal Operationeel Plan onvoldoende rekening houdt met de feedback vanuit de controlediensten.

De controleacties, tot slot, worden aangestuurd op basis van een risicoanalyse die DMGC uitvoert. De communicatie van deze dienst met de controlediensten vertoont gebreken, waardoor de aansturing niet optimaal verloopt.

HOOFDSTUK 10

Aanbevelingen

De administratie moet erop toezien dat, als de regelgeving wijzigt, ze tijdig wordt geïmplementeerd in koninklijke en ministeriële besluiten. Zo worden de berichten aan de marktdeelnemers en de -afnemers, die juridisch niet correct zijn, overbodig.

Het Rekenhof beveelt aan de verleende vergunningen regelmatig te evalueren, zeker die voor de marktdeelnemers die al waren toegekend voordat het verplicht voorafgaand onderzoek werd ingevoerd.

Het Rekenhof beveelt aan duidelijke richtlijnen te definiëren voor het kantoor Brussel Tabak, zodat het ook bevoegd wordt om de hoogte te bepalen van de borgens voor de bestelling van fiscale kentekens en voor het uitstel van betaling.

Het kantoor Brussel Tabak, de hulpkantoren en de controlediensten moeten een volledig leesrecht krijgen in PLDA zodat zij toegang hebben tot de informatie die ze nodig hebben voor hun taken. Het kantoor Brussel Tabak moet in dit kader bovendien de bevoegdheid krijgen de compensatie van de borgens voor de bestelling van fiscale kentekens en voor het uitstel van betaling te kunnen verrichten, evenwel onder toezicht van het Enig Kantoor.

Er moet een performante en volledig geautomatiseerde link worden gemaakt tussen GESTTAB en PLDA, zodat de aangiften AC4 elektronisch en automatisch in beide systemen kunnen worden ingebracht. De plannen in die zin kunnen het best zo spoedig mogelijk worden gerealiseerd. In zijn antwoord stelt de minister dat hiertoe stappen worden ondernomen.


Het Rekenhof adviseert de budgettaire weerslag van de antifoorestallingmaatregelen en hun invloed op de andere activiteiten te evalueren. De minister van Financiën belooft deze evaluatie te maken nadat een inbreukprocedure die door de Europese Commissie kan worden opgestart, zal zijn afgerond.

Om de doelstellingen van de controlediensten beter af te stemmen op hun verplichte taken, beveelt het Rekenhof aan een degelijk systeem van feedback in de planningsprocedure te integreren. De minister van Financiën stelt dat aan deze opmerking zal worden tegemoet gekomen met het voorziene nieuwe systeem MODA.

Het Rekenhof beveelt tot slot aan dat DMGC, bij het aansturen van de controleacties, regelmatig nagaat of de controlediensten de terminologie op dezelfde manier interpreteren.

BIJLAGE

Antwoord van de minister van Financiën



Federale
Overheidsdienst
FINANCIËN

COUR DES COMPTES
CABINET DU PREMIER PRÉSIDENT

12-05-2015

REKENHOF
KABINET VAN DE EERSTE VOORZITTER

150528

Brussel, 08 MAI 2015

De Minister van Financiën

Mijnheer Eerste Voorzitter
van het Rekenhof
Regenschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

uw bericht van 1 april 2015	uw kennisgeving A4-3.700.662 B8	ons kennisgeving D.A. 005.264	bijlage(n)
--------------------------------	------------------------------------	----------------------------------	------------

Audit inzake de accijnzen op tabaksproducten

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Ik heb kennis genomen van het ontwerpverslag van de audit inzake de accijnzen op tabaksproducten, zoals aangekondigd met brief van 4 december 2013.

Ik kan mij aansluiten bij de commentaar van de administratie bij de voorlopige resultaten die werden opgenomen in een voorontwerp van verslag die u werd meegedeeld door de Voorzitter van het Directiecomité bij brief van 17 februari 2015.

In de conclusies en de aanbevelingen worden voorerst een aantal pijnpunten aangehaald die verband houden met de werking van de controlediensten der accijnzen in het algemeen (cfr. Hoofdstuk 9, alinea 11 – 13 – 19 en 20 en Hoofdstuk 10, alinea 7).


Er dient opgemerkt dat het ontwerpverslag werd opgemaakt op basis van de oude structuur binnen de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen die zich momenteel echter in een fase van reorganisatie bevindt. De operationalisering van nieuwe administraties binnen de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (waaronder de nieuwe Administratie Toezicht, Controle en Vaststelling) heeft evenwel een aanvang genomen en men kan stellen dat 2015 een overgangjaar wordt voor alle Administraties van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen.

Door deze nieuwe structuur wordt gestreefd naar een aanpak gericht op de processen en niet op de materie, m.a.w. de controletaken zullen uitsluitend gestuurd worden door ambtenaren die dit als enige taak hebben.

Een evaluatie van deze nieuwe werkwijze én van de werklastmeting kan pas plaatsvinden na de operationalisering van alle verschillende diensten, na alle noodzakelijke opleidingen en na een redelijke inwerkperiode.

Voor meer informatie over uw dossier kunt u terecht bij:

Katleen Decubber
Adviseur
Tel. +32 (0)257 83125 - Fax +32 (0)257 83128
E-Mail dienst: dsz@rekenhof.fed.be
E-Mail: katleen.decubber@rekenhof.fed.be



Met betrekking tot de aanbeveling in Hoofdstuk 10, alinea 7 aangaande het integreren van een systeem van feedback in de planningsprocedure kan worden opgemerkt dat dit is voorzien met het nieuwe systeem MODA dat in een vergevorderd ontwikkelingsstadium is.

*Tevens worden in de conclusies en de aanbevelingen (cf. Hoofdstuk 9, alinea 15 en Hoofdstuk 10, alinea 5) een aantal pijnpunten aangehaald met betrekking tot de inning van de accijnzen op tabaksfabricaten.

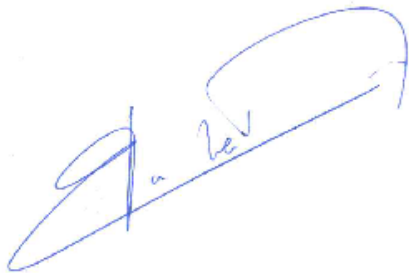
Er kan worden opgemerkt dat - samen met de geplande herziening van het drukproces van de fiscale kentekens - ook reeds stappen werden ondernomen om de applicaties voor de opvolging van de fiscale kentekens en voor het indienen van een aangifte ten verbruik inzake accijnzen voor tabaksfabricaten verder te informatiseren en op elkaar af te stemmen.

Graag had ik ook nog uw aandacht gevestigd op de aanbevelingen en conclusies inzake de uitwerking van de wetgeving en de evaluatie van de anti-forestallingmaatregelen.

*Met betrekking tot de aanbeveling en de conclusie over de uitwerking van de wetgeving (Hoofdstuk 9, alinea 2 en Hoofdstuk 10, alinea 1) kan worden opgemerkt dat de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen geen vat heeft op de agenda van de wetgever. Het werken met omzendbrieven kan worden gerechtvaardigd vanuit de optiek dat deze besproken worden met en toegelicht worden ten overstaan van de tabakssector.

*De evaluatie van de anti-forestallingmaatregelen (Hoofdstuk 9, alinea 17 en 18 en Hoofdstuk 10, alinea 6) zal zeker plaatsvinden, doch in dit kader moet worden verwezen naar de mogelijke inbreukprocedure die door de Europese Commissie ter zake zou kunnen worden opgestart als gevolg van het dossier EU Pilot 6520/14/TAXU. Pas nadat deze procedure beëindigd is, zal een evaluatie kunnen plaatsvinden.

Met de meeste hoogachting,



Johan VAN OVERTVELDT



WETTELIJK DEPOT

D/2015/1128/15

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be