

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.595 van 10 september 2026
in de zaak A. 244.146/XIV-39.743**

In zake : de NV E.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip Smet en Jorren Wiame
kantoor houdend te 1930 Zaventem
Luchthaven Brussel Nationaal 1J, Gateway Building
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Financiën
Centrale Rechtskundige dienst van de FOD Financiën
North Galaxy – Toren B, 26ste verdieping
met kantoren te 1030 Brussel
Koning Albert II-laan 33, bus 15
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 februari 2025, strekt tot de
nietigverklaring van de Circulaire 2024/C/80 van 11 december 2024 ‘betreffende
het recht op teruggaaf in hoofde van de kredietverzekeringsmaatschappij en in
hoofde van de begunstigden van deze kredietverzekeringscontracten in geval van
geheel of gedeeltelijk verlies van de schuldvordering van de prijs’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend
en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 mei 2026.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jorren Wiame, die verschijnt voor de verzoekende partij en adviseur Selim Dedell, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

Betreffende de verzoekende partij

3.1. De verzoekende partij is een in België gevestigde vennootschap. Haar voorwerp, zoals blijkt uit artikel 3 van haar statuten, betreft het uitoefenen van verzekering, co-verzekering en herverzekering in niet-levensverzekeringen, zowel in België als in het buitenland. Bovendien kan zij aan andere vennootschappen of entiteiten van dezelfde groep diensten leveren die geen verzekerings-, co-verzekerings- of herverzekeringsdiensten zijn, mits deze

diensten (i) rechtstreeks voortvloeien uit de activiteiten van verzekering, co-verzekering of herverzekering, (ii) op geen enkele wijze schadelijk zijn voor de verzekerden, en (iii) te allen tijde binnen de door de wet en/of de bevoegde toezichthoudende en controlerende autoriteiten voor verzekeringsmaatschappijen gestelde grenzen blijven. Met het oog op het ontwikkelen of vergemakkelijken van de verwezenlijking van het aldus gedefinieerde voorwerp kan de verzoekende partij onder meer, voor eigen rekening of in samenwerking met derden, alle neven- of aanvullende activiteiten uitvoeren die rechtstreeks voortvloeien uit een van beide takken van haar doel.

Luidens het verzoekschrift is de hoofdactiviteit van de verzoekende partij gericht “op het verlenen van kredietverzekeringsdiensten (d.w.z. dekking van wanbetaling) en borgdiensten (d.w.z. garantie van betaling van schadevergoeding door de verzekerde aan zijn contractant voor bijvoorbeeld contactuele wanbetalingen) aan haar professionele klanten, zowel Belgische als buitenlandse. Daarnaast biedt [de verzoekende partij] ook incassodiensten aan voor haar professionele klanten”.

Zij is een onderneming die onder meer risico's die inherent zijn aan het bezit van schuldvorderingen dekt en die, tegen vergoeding, de eventuele tekortkomingen van de debiteuren van haar klanten opvangt. Als gesubrogeerde oefent zij dan de rechten uit van haar klanten ten overstaan van hun debiteuren.

Betreffende het normatief kader

3.2. Artikel 26, § 1, eerste lid van het wetboek van 3 juli 1969 van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: ‘Btw-wetboek’) bevat de volgende maatstaf van heffing:

“Voor de leveringen van goederen en de diensten wordt de belasting berekend over alles wat de leverancier van het goed of de dienstverrichter als tegenprestatie verkrijgt of moet verkrijgen van degene aan wie het goed wordt geleverd of de dienst wordt verricht, of van een derde, met inbegrip van de subsidies die rechtstreeks met de prijs van die handelingen verband houden.”

De belasting kan overeenkomstig artikel 75 van het Btw-wetboek slechts worden teruggegeven in de gevallen waarin dit Wetboek voorziet.

3.3. In dat verband is ook rekening te houden met artikel 90 van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 ‘betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde’ (hierna: Btw-richtlijn), zoals gewijzigd bij richtlijn 2010/45/EU van de Raad van 13 juli 2010, dat als volgt bepaalt:

- “1. In geval van annulering, verbreking, ontbinding of gehele of gedeeltelijk niet-betaling, of in geval van prijsvermindering nadat de handeling is verricht, wordt de maatstaf van heffing dienovereenkomstig verlaagd onder de voorwaarden die door de lidstaten worden vastgesteld.
2. In geval van gehele of gedeeltelijke niet-betaling kunnen de lidstaten van lid 1 afwijken”.

3.4. Artikel 77 van het Btw-wetboek heeft artikel 90, lid 1 van de btw-richtlijn omgezet en voorziet in paragraaf 1, 7° in de volgende ‘teruggaaf van btw’:

“Onverminderd de toepassing van artikel 334 van de programmawet van 27 december 2004, wordt de belasting die geheven werd van een levering van goederen, van een dienst of van een intracommunautaire verwerving van een goed tot beloop van het passende bedrag teruggegeven [...] wanneer de schuldvordering van de prijs geheel of ten dele verloren is gegaan.”

Krachtens artikel 77, § 3, eerste lid, van het Btw-wetboek wordt de teruggaaf voorzien in de paragrafen 1 en 1bis van diezelfde bepaling, “al naargelang het geval, verleend aan degene die de belasting aan de Staat heeft voldaan of aan degene die in het bezit is van een invoerdocument dat hem vermeldt als persoon op wiens naam de belasting mag of moet worden voldaan overeenkomstig artikel 52, § 1, tweede lid, van hetzelfde wetboek en dat de betaling van die belasting vaststelt”.

Artikel 77, § 3, tweede lid, 1°, van datzelfde Btw-wetboek bepaalt nog dat de Koning kan bepalen dat de teruggaaf van de belasting geheven naar aanleiding van een levering van goederen of van een dienst wordt verleend “aan een andere persoon dan die bedoeld in het eerste lid, wanneer een vrijstelling bedoeld in dit Wetboek wordt toegekend bij wijze van teruggaaf”.

Art. 80, vierde lid, van het Btw-wetboek bepaalt in dit verband nog:

“Onverminderd het eerste lid, bepaalt Hij de toepassingsvoorwaarden van de teruggaven bedoeld in artikel 77, § 3, tweede lid, wat de personen betreft aan wie de teruggaaf wordt verleend, de omstandigheden waarin die teruggaven worden uitgevoerd en de formaliteiten die die personen moeten vervullen.”

3.5. Artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 4 van 19 december 1969 ‘met betrekking tot de teruggaven inzake belasting over de toegevoegde waarde’ (hierna: koninklijk besluit nr. 4 van 19 december 1969) voorziet in dezelfde zin dat:

“De teruggaaf ingesteld bij de artikelen 77, §§ 1 en 1bis, en 77bis, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, wordt naar gelang van het geval verleend aan degene die de belasting aan de Staat heeft voldaan of aan degene die in het bezit is van een invoerdocument dat hem als geadresseerde aanwijst en dat de betaling van de belasting vaststelt”.

Hij die voor de voldoening van de belasting gehouden is een aangifte in te dienen, wordt geacht de belasting aan de Staat te hebben voldaan wanneer hij ze heeft opgenomen in het bedrag van de verschuldigde belasting ingeschreven in de aangifte en hij de belasting heeft voldaan die die aangifte vaststelt.

Door of vanwege de Minister van Financiën, in de gevallen en onder de voorwaarden door of namens hem te bepalen, [kan] worden afgeweken van het eerste lid van dit artikel”.

3.6. Uit het administratief dossier blijkt dat om tegemoet te komen aan de praktische moeilijkheden die zich kunnen voordoen bij de toepassing van voornoemde bepalingen, de fiscale administratie (sedert 1975) een standpunt heeft ingenomen waarbij zij, niettegenstaande de regel opgenomen in artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 4 van 19 december 1969, zich niet heeft verzet wanneer de

vordering tot teruggaaf in bepaalde gevallen werd uitgeoefend door degene die, ingevolge de toepassing van een wettelijke bepaling, gesubrogeerd is in de rechten van degene die de btw heeft betaald aan de Staat”.

Dat standpunt heeft de fiscale administratie toegelicht in diverse opeenvolgende aanschrijvingen en beslissingen.

Aldus, volgens beslissing nr. E.T.112.070 van 15 mei 2007 kunnen kredietverzekeringsmaatschappijen, voor zover zij volledig gesubrogeerd zijn in de rechten van de belastingplichtige-schuldeisers (zelfs bij gedeeltelijke vergoeding), het recht op btw-teruggaaf uitoefenen in de plaats van de verzekerden. Dit geldt op grond van de wet of het contract. Voorwaarde is wel dat zij maandelijks een inventaris en de nodige bewijsstukken (facturen en het verzekeringscontract) aan hun btw-controlekantoor bezorgen, zodat dubbele teruggaaf wordt uitgesloten.

Beslissing nr. E.T.112.070/2 van 10 augustus 2007 bepaalt dat als de kredietverzekering alleen het bedrag exclusief btw dekt, de verzekeraar slechts voor dat bedrag in de rechten van de verzekerde treedt en daarom geen recht heeft op teruggaaf van de btw namens de verzekerde.

3.7. Naar aanleiding van het arrest van 9 februari 2023 van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak C-482/21 (ECLI:EU:C:2023:83) heeft de fiscale administratie op 11 december 2024 een nieuwe circulaire 2024/C/80 ‘betreffende het recht van teruggaaf in hoofde van de kredietverzekeringsmaatschappij in hoofde van de begunstigten van deze kredietverzekeringscontracten in geval van geheel of gedeeltelijk verlies van de schuldvordering van de prijs’ gepubliceerd.

De btw-administratie stelt daarin onder meer wat volgt:

“[...]

Deze circulaire gaat in op de gevolgen van het 482/21, Euler Hermes SA Magyarországi arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 09.02.2023 in zaak C Fióktelepe . Dat arrest heeft betrekking op de verlaging van

de maatstaf van heffing in geval van niet-betaling (als bedoeld in artikel 90, lid 1, van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde) ten aanzien van een verzekeraar die in het kader van een verzekeringsovereenkomst voor commerciële schuldvorderingen aan een verzekerde, bij wijze van schadeloosstelling wegens niet-betaling van een schuldvordering, een deel van het bedrag van de maatstaf van heffing van de betrokken belastbare handeling – inclusief belasting over de toegevoegde waarde – betaalt, hoewel dat deel van de schuldvordering en alle daaraan verbonden rechten in overeenstemming met die overeenkomst aan die verzekeraar zijn overgedragen.

[...]

1. Huidige administratieve praktijk

Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de verschillende gevallen van verlaging van de maatstaf van heffing als bedoeld in artikel 90, lid 1, van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde in Belgisch recht zijn omgezet middels de bepalingen van artikel 77 van het Btw-Wetboek.

Overeenkomstig artikel 77, § 1, 7°, van het Btw-Wetboek en artikel 1, eerste lid, van koninklijk Besluit nr. 4, van 29.12.1969, met betrekking tot de teruggaven inzake belasting over de toegevoegde waarde, wordt de teruggaaf in beginsel verleend aan de persoon die de belasting aan de staat heeft voldaan.

Artikel 1, derde lid, van koninklijk besluit nr. 4 bepaalt evenwel dat door of vanwege de Minister van Financiën, in de gevallen en onder de voorwaarden door of namens hem te bepalen, kan worden afgeweken van het eerste lid van dat artikel en derhalve teruggaaf kan worden verleend aan een andere persoon.

De administratie heeft in verschillende situaties van deze laatste mogelijkheid gebruik gemaakt.

Beslissing nr. E.T.112.070 van 15.05.2007 voorziet dat, in de mate waarin de kredietverzekeringsmaatschappijen volledig worden gesubrogeerd in de rechten van de verzekerden, dat wil zeggen de belastingplichtige-schuldeisers, zelfs indien deze laatsten slechts gedeeltelijk werden vergoed door genoemde maatschappijen, en dat deze volledige subrogatie voortvloeit uit de wet zelf (zie inzonderheid artikel 75 van de wet van 25.06.1992 op de landverzekeringsovereenkomst sindsdien vervangen door artikel 139 van de wet van 04.04.2014 betreffende de verzekeringen) of uit de contractuele bepalingen die de betrekkingen regelen tussen de kredietverzekeringsmaatschappijen en hun verzekerden, deze maatschappijen het recht op teruggaaf voorzien in artikel 77, § 1, 7°, van het Btw-Wetboek kunnen uitoefenen in de plaats van genoemde verzekerden.

Deze teruggaaf is niettemin afhankelijk van het maandelijks versturen door de betrokken maatschappijen, aan hun btw controlekantoor (controlecentrum), van een inventaris die alle niet-invorderbare schuldvorderingen bevat voor dewelke de teruggaaf van btw wordt gevraagd in de loop van deze periode en, in bijlage, een kopie van alle facturen met betrekking tot deze schuldvorderingen alsook een kopie van het tussen de partijen gesloten kredietverzekeringscontract. Deze documenten zullen de administratie toelaten dubbele teruggaaf uit te sluiten.

Verder verduidelijkt beslissing nr. E.T.112.070/2 van 10.08.2007 dat indien enkel het bedrag van de schuldvorderingen exclusief btw het voorwerp uitmaakt van een waarborg tegen de verliezen geleden ingevolge het onvermogen van klanten van verzekerden, de kredietverzekeringsmaatschappijen dan slechts worden gesubrogeerd in de rechten van de verzekerden ten belope van dat bedrag exclusief btw en ze derhalve niet bevoegd zijn om een of ander recht op teruggaaf van de belasting uit te oefenen rechtens deze verzekerden.

Samenvattend, en volgens de huidige administratieve praktijk, kan worden gesteld dat indien de kredietverzekeringsovereenkomst enkel betrekking heeft op het

bedrag van de schuldvorderingen exclusief btw, het recht op teruggaaf van de in deze vorderingen begrepen btw in geval van geheel of gedeeltelijk verlies van de vordering (artikel 77, § 1, 7°, van het Btw-Wetboek) kan worden uitgeoefend door de belastingplichtige schuldeiser die de kredietverzekeringsovereenkomst heeft gesloten. Indien de kredietverzekeringsovereenkomst anderzijds betrekking heeft op het bedrag van de schuldvorderingen inclusief btw, gaat het recht op teruggaaf van de btw die in deze schuldvorderingen is begrepen, in geval van geheel of gedeeltelijk verlies van de vordering (artikel 77, § 1, 7°, van het Btw-Wetboek) volledig over op de kredietverzekeraar en dit rekening houdend met de wettelijke subrogatie die hij geniet en niettegenstaande het gedeeltelijke karakter van de vergoeding.

2. Conclusies getrokken uit het arrest Euler Hermes SA Magyarországi Fioktelepe

In dit arrest heeft het Hof voor recht gezegd dat artikel 90, lid 1, van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en het beginsel van fiscale neutraliteit aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan de in die bepaling bedoelde verlaging van de maatstaf van heffing in geval van niet-betaling, niet wordt toegepast ten aanzien van een verzekeraar die in het kader van een verzekeringsovereenkomst voor commerciële schuldvorderingen aan een verzekerde, bij wijze van schadeloosstelling wegens niet-betaling van een schuldvordering, een deel van het bedrag van de maatstaf van heffing van de betrokken belastbare handeling – inclusief btw – betaalt, hoewel dat deel van de schuldvordering en alle daaraan verbonden rechten in overeenstemming met die overeenkomst aan die verzekeraar zijn overgedragen.

In deze zaak is de redenering van het Hof opgebouwd in twee fasen.

Vooreerst is zij van oordeel dat het deel van de schuldvorderingen waarvoor de verzekeraar een vergoeding heeft betaald, wel degelijk door de belastingplichtige is ontvangen als tegenprestatie voor de betrokken belastbare handelingen, zodat deze niet kan worden aangemerkt als 'niet-betaald' in de zin van artikel 90, lid 1, van de btw-richtlijn. Hieruit volgt dat dit deel van de schuldvorderingen, ook al is het bij wijze van schadeloosstelling ontvangen, geen recht kan geven op verlaging van de maatstaf van heffing van btw voor de belastingplichtige cliënten (zie randnummers 40 en 41 van het arrest).

Verder is het Hof van mening dat, in het licht van het Unierecht inzake btw en ongeacht de nationale regels die van toepassing kunnen zijn op de overdracht van schuldvorderingen naar burgerlijk recht, niet kan worden geoordeeld dat een verzekeraar als verzoekster in het hoofdgeding kan worden aangemerkt als de belastingplichtige die voor het deel van de schuldvorderingen waarvoor een vergoeding is uitgekeerd en die zijn overgedragen, op grond van artikel 90, lid 1, van de btw-richtlijn recht heeft op een verlaging van de maatstaf van heffing van btw. De erkenning dat een dergelijke verzekeraar dit recht heeft, zou immers neerkomen op een schending van het beginsel van fiscale neutraliteit, aangezien de aan de belastingdienst betaalde btw niet precies evenredig zou zijn aan de prijs die daadwerkelijk is ontvangen door de belastingplichtige cliënten die de betrokken belastbare handelingen hebben verricht.

3. Gevolgen van het arrest Euler Hermes SA Magyarországi Fioktelepe op de administratieve praktijk

Uit dit arrest vloeien twee gevolgen voort.

Enerzijds dient in hoofde van de btw-belastingplichtige die een kredietverzekeringsovereenkomst heeft afgesloten te worden geoordeeld dat de door de kredietverzekeraar aan de verzekerde belastingplichtige toegekende vergoeding moet worden beschouwd als een deel van de tegenprestatie die de

verzekerde belastingplichtige verkrijgt voor de door hem verrichte belastbare handelingen. Met andere woorden moet de door de kredietverzekeraar uitgekeerde schadevergoeding worden beschouwd als een betaling door een derde in de zin van artikel 26 van het Btw-Wetboek.

Voor het deel van de vordering dat aldus wordt vergoed, is er bijgevolg geen verlies van de schuldvordering van de prijs in hoofde van de verzekerde belastingplichtige en ontstaat er in zijn hoofde aldus geen recht op teruggaaf in de zin van artikel 77, § 1, 7°, van het Btw-Wetboek.

Anderzijds verleent deze gedeeltelijke vergoeding die wordt gelijkgesteld met een betaling door een derde, aan de kredietverzekeraar geen recht op teruggaaf in de zin van artikel 77, § 1, 7°, van het Btw-Wetboek, ongeacht of deze gedeeltelijke vergoeding op de btw betrekking heeft en zelfs indien hij wettelijk in de rechten van de verzekerde is gesubrogeerd.

In de praktijk zal het vanaf de inwerkingtreding van deze circulaire enkel nog de btw-plichtige die een kredietverzekeringsovereenkomst heeft afgesloten zijn die gerechtigd zal zijn om het recht op teruggaaf uit te oefenen dat is voorzien in artikel 77, § 1, 7°, van het Btw-Wetboek.

Dit recht op teruggaaf zal echter in omvang beperkt zijn. Gelet op het beginsel van fiscale neutraliteit, dat bepaalt dat de aan de fiscale administratie betaalde btw precies evenredig moet zijn aan de prijs die de belastingplichtige die de betrokken belastbare handelingen heeft verricht daadwerkelijk heeft ontvangen, zal een btw-plichtige die een kredietverzekeringsovereenkomst heeft gesloten, slechts aanspraak kunnen maken op teruggaaf van de btw die is begrepen in het deel van de schuldvordering dat niet door de kredietverzekeraar is vergoed.

Indien de schuldeiser bijvoorbeeld een definitief verloren schuldvordering heeft van 100 euro (exclusief btw) + 21 euro (btw), en door de kredietverzekeraar wordt vergoed tot beloop van 80 euro (de verzekeraar dekt verliezen tot 80 % van de schuldvorderingen exclusief btw), kan de verzekerde slechts aanspraak maken op de teruggaaf van de btw die in het deel van de vordering dat niet werd vergoed is begrepen, dat wil zeggen 41 euro (121 euro – 80 euro), wat neerkomt op 7,12 euro ($41 - (41/1,21)$) terug te geven btw.

In elk geval zal een kredietverzekeraar die zijn verzekerde heeft vergoed en in zijn rechten is gesubrogeerd, nooit een recht op teruggaaf kunnen uitoefenen met betrekking tot de schuldvorderingen die door de kredietverzekeringsovereenkomst zijn gedekt, en dit ongeacht of de kredietverzekeringsovereenkomst de btw al dan niet dekt.

4. Te vervullen formaliteiten

De leverancier of de dienstverrichter is overeenkomstig de bepalingen van artikel 79, § 1, eerste en tweede lid, van het Btw Wetboek gehouden een verbeterend stuk op te stellen waarop het terug te betalen bedrag wordt vermeld. Dit document moet worden ingeschreven in een daartoe bestemd register en een kopie ervan moet naar de medecontractant worden gestuurd, in de gevallen zoals bedoeld in artikel 79 van het Btw-Wetboek, voorzien van de vermelding: 'B.T.W. terug te betalen aan de Staat voor zover deze oorspronkelijk is afgetrokken.'

De leverancier of de dienstverrichter recupereert van de staat de op de uitgereikte creditnota vermelde btw, door opname van het bedrag in rooster 64 van de btw-aangifte met betrekking tot de periode waarin hij het verbeterend stuk heeft uitgereikt. De medecontractant dient hierbij de belasting terug te storten aan de staat, in de mate dat deze door hem in aftrek werd gebracht, door ze op te nemen in rooster 63 van de btw-aangifte met betrekking tot de periode waarin hij het verbeterend stuk heeft ontvangen.

Op basis van de gegevens in het bovenstaande voorbeeld zou de maatstaf van heffing van de creditnota die in rooster 49 van de aangifte moet worden opgenomen, aldus 33,88 euro ($41/1,21$ euro) bedragen en de terugvorderbare btw

die in rooster 64 van de aangifte moet worden opgenomen, 7,12 euro (41 euro – 33,88 euro) bedragen.

We wijzen er nog op dat artikel 79, § 1, derde lid, van het Btw-Wetboek bepaalt dat de leverancier of dienstverrichter die tot beloop van het passende bedrag teruggaaf heeft bekomen van de belasting in geval van geheel of gedeeltelijk verlies van schuldvordering van de prijs, in de veronderstelling dat de schuldenaar opnieuw vermogend is geworden en later het geheel of een gedeelte van de oninvorderbaar gewaande som aan de schuldeiser betaalt, aan de staat het bedrag van de belasting dat overeenstemt met het ingevorderde bedrag moet terugstorten, en dit door het op te nemen in het bedrag van de verschuldigde belasting met betrekking tot de periode waarin hij deze storting heeft ontvangen.

5. Slotbemerkingen

Deze circulaire treedt in werking op 1 januari 2025.

Zij heft de beslissingen nr. E.T.112.070 van 15.05.2007 en nr. E.T.112.070/2 van 10.08.2007, alsook de eerste zeven paragrafen van beslissing nr. E.T.56.795 van 04.12.1987 op.”.

Dit is de bestreden beslissing.

Deze beslissing is bekendgemaakt op de website *Fisconetplus* van de FOD Financiën en is van toepassing vanaf 1 januari 2025.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties

Exceptie ratione materiae

4. De verzoekende partij voert in het verzoekschrift aan dat de bestreden circulaire kwalificeert als een rechtshandeling met een verordenend karakter en niet louter interpretatief is. Zij stelt dat de bestreden circulaire een regel van dwingend recht creëert die moet worden nageleefd door de geadresseerden: deze circulaire beperkt namelijk de btw-teruggaafmogelijkheden voor kredietverzekeraars en verzekerden ten algemenen titel. De bestreden circulaire is dan ook normerend van aard zodat de Raad van State bevoegd is om het voorliggende annulatieberoep te beoordelen.

In de memorie van wederantwoord, wat zij handhaaft in haar laatste memorie, repliceert de verzoekende partij op de door de verwerende partij

ingeroepen exceptie. De verzoekende partij benadrukt dat de Raad van State bevoegd is om uitspraak te doen over annulatieverzoeken tegen circulaire van administratieve overheden, zoals voorzien in artikel 14, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State omdat er geen specifieke rechtsgang bij een andere rechtbank bestaat voor dergelijke geschillen. Volgens haar is de bestreden circulaire meer dan een louter interpretatief document: zij heeft een verordenend karakter doordat zij vanaf 1 januari 2025 een nieuwe, algemeen geldende en dwingende regel invoert die het recht op btw-teruggaaf voor kredietverzekeraars en verzekerden beperkt in die zin dat voortaan geen teruggaaf meer mogelijk is voor het door de kredietverzekeraar vergoede deel van de vordering, ongeacht of deze inclusief dan wel exclusief btw verzekerd werd. Dit betreft een normatieve wijziging van het eerdere beleid, waarbij een hele categorie belastingplichtigen van teruggaaf wordt uitgesloten, wat verder gaat dan de rechtspraak van het Hof van Justitie. Omdat de circulaire nieuwe rechten en plichten creëert en overtreding ervan kan worden gesanctioneerd met geldboetes, acht de verzoekende partij haar annulatieverzoek *ratione materiae* ontvankelijk bij de Raad van State.

5. De verwerende partij werpt in een exceptie in de memorie van antwoord op dat het voorliggende beroep tot nietigverklaring onontvankelijk is. Zij voert aan dat de Raad van State in principe geen bevoegdheid heeft om circulaire of omzendbrieven te vernietigen, omdat deze doorgaans geen reglementair karakter hebben maar “enkel richtlijnen of instructies geven over de wijze waarop de regels moeten worden toegepast op (hypothetische) situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen”. Een circulaire kan alleen worden aangevochten wanneer ze een verordenend karakter heeft, dit is als ze nieuwe, bindende regels invoert die de overheid verplichtend wil stellen en kan afdwingen. De bestreden circulaire beschrijft volgens de verwerende partij “enkel het gewijzigde gedoogbeleid inzake btw-teruggaaf aan kredietverzekeraars, in lijn met de rechtspraak van het Hof van Justitie, en bevat geen nieuwe of gewijzigde regels”. Daarom mist de circulaire verordenend karakter en kan deze omzendbrief niet worden aangevochten voor de Raad van State.

In de laatste memorie herneemt de verwerende partij het in de memorie van antwoord ingenomen standpunt. Zij herhaalt nog dat het recht op teruggaaf voortvloeit uit artikel 77, § 3, van het Btw-wetboek en artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 4 van 29 december 1969. De bestreden akte bespreekt louter de gevolgen van het arrest van 9 februari 2023 van het Hof van Justitie zonder zelf iets toe te voegen aan de bestaande regels of ze te wijzigen.

Beoordeling

6. Nadat in het auditorsverslag op het onderscheid tussen interpretatieve en verordenende omzendbrieven is gewezen, wordt de exceptie dat geen (grieffhoudende) ‘verordenende omzendbrief’ zou voorliggen in het auditorsverslag te dezen ongegrond geacht op grond van de volgende overwegingen:

“Inleiding

1. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben.[...] Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. [...] De bestuurshandeling moet de rechtzoekende uit zichzelf onmiddellijk en effectief kunnen benadelen. Zo zijn niet grieffhoudend en bijgevolg in beginsel niet vatbaar voor annulatieberoep: een louter informatieve brief of e-mail waarin de wet louter geciteerd wordt, voorbereidende handelingen, voorstellen, niet bindende adviezen, en loutere uitvoeringsmaatregelen.[...]

2. Een *interpretatieve omzendbrief* die niets meer beoogt dan de vigerende wetgeving in herinnering te brengen en, zo nodig, uit te leggen of te verduidelijken is in beginsel geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling. De redenering hierachter is dat een door de overheid gegeven interpretatie geen regels toevoegt aan de rechtsorde. Het is de wettekst zelf die rechtsgevolgen heeft en niet de interpretatie die aan de tekst wordt gegeven. Indien de overheid een interpretatie geeft aan de betrokken wettelijke bepalingen, dan wil zij enkel de juiste draagwijdte van de wettekst achterhalen. De Raad van State of een rechter is niet gebonden door een interpretatie die het bestuur aan de toepasselijke regels geeft. [...] Naar luid van artikel 84 van de Grondwet kan alleen een wet een authentieke, dit is een voor iedereen bindende, uitlegging van de wetten geven. De administratie kan geen authentieke interpretatie geven van een wettekst. Zelfs een verkeerde interpretatie van de betrokken wet door de uitvoerende macht heeft niet

tot gevolg dat een interpretatieve omzendbrief rechtsgevolgen heeft.¹⁵ Het komt aan de rechter toe te onderzoeken of in een beslissing aan een welbepaald begrip zijn juiste draagwijdte wordt gegeven. [...]

Een interpretatieve omzendbrief is dan ook in beginsel geen voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling, [...] zelfs als de administratie daarin een duidelijk standpunt inneemt. [...]

Recent heeft de Raad van State geoordeeld dat een juridische analyse door de fiscale administratie van een arrest van het Hof van Justitie en de gevolgen hiervan geen imperatief karakter heeft en bijgevolg niet aanvechtbaar is: [...]

[...] Zoals de verzoekende partijen in het auditorsverslag hebben kunnen lezen, beoogt een interpretatieve omzendbrief in beginsel niets meer dan de vigerende wetgeving in herinnering te brengen, te dezen naar aanleiding van een arrest van het HvJ, en de gevolgen daarvan uit te leggen of te verduidelijken en deze aan de hand van veelvoorkomende situaties te concretiseren waarbij het bestuur tevens uiteenzet op welke wijze het bestuur deze concrete situaties in beginsel zal benaderen. Dergelijke interpretatieve leidraad/handleiding – al dan niet in de vorm van een omzendbrief – bevordert het stroomlijnen van de administratieve besluitvorming en dient aldus de rechtszekerheid, aangezien ze de bestuurde een zicht geven op de wijze waarop naar het oordeel van het bestuur de regelgeving moet worden geïnterpreteerd en toegepast. Dergelijke omzendbrief bindt de burger noch de rechter, te dezen de fiscale rechter die in een concreet (blijvend) geschil tussen de fiscus en de belastingplichtige, in laatste instantie, oordeelt welke de juiste toepassing is die in casu aan de wet moet worden verleend, te dezen mede in acht genomen het meergenoemde arrest van het HvJ. Een (duidelijk) standpunt innemen over een bestaande rechtsregel is niet hetzelfde als een rechtsregel toevoegen of een welbepaalde interpretatie opleggen.

[...] Te dezen heeft de omzendbrief de bedoeling te wijzen op de interpretatie die aan de vigerende (ongewijzigde) wetgeving moet worden gegeven in het licht van het tussengekomen arrest van het HvJ. Het getuigt veeleer van een behoorlijk bestuur dat met de toepassing van de wet belaste ambtenaren te wijzen op een dergelijke recente evolutie. De bestreden circulaire – die zich qua vorm en inhoud aandient als een juridische analyse door de centrale administratie –, is weliswaar op een algemene wijze en in duidelijke bewoordingen gesteld waarbij wordt meegedeeld hoe de fiscale administratie de normatieve bepalingen in het licht van het arrest, zelf leest, gestoffeerd met veel voorkomende voorbeeldsituaties doch, anders dan de verzoekende partijen dat zien, houdt het hanteren van deze methode cq. redactionele techniek op zich nog niet in dat het ook imperatieve bepalingen betreft. Dat de categorieën van situaties die zich in fitnesscentra kunnen voordoen, op abstraherende wijze in kaart worden gebracht en er antwoorden op worden geformuleerd, volgt uit de aard van de gebezigde techniek die erop is gericht zoveel mogelijk duidelijkheid en rechtszekerheid te scheppen, mede met het oog op een gelijke behandeling van situaties die zich kunnen voordoen. Niet blijkt, noch wordt aangetoond dat de overheid de wil had de door haar voorgestane interpretaties verbindend te stellen om ze “volautomatisch” en op dwingende wijze toe te passen. Zelfs in die gevallen waarin de administratie uitgaat van de opvatting dat het btw-tarief van 21% in ieder geval van toepassing is op de verstrekte begeleiding zoals wanneer er buiten de lessen geen gebruik kan worden gemaakt van de

sportinfrastructuur – daargelaten nog of zulks niet zou sporen met het verstrekte antwoord op de prejudiciële vraag (met name dat opdat het verlaagd tarief geldt de begeleiding verband moet houden met het gebruik van deze accommodaties en noodzakelijk is voor de sportbeoefening of wanneer deze bijkomend is bij het recht gebruik te maken van die accommodaties of het daadwerkelijke gebruik van die accommodaties) – , heeft het bestuur niet nagelaten bij wijze van slotopmerking te stellen dat de belastingplichtigen uiteraard hun specifieke situatie aan de administratie kunnen voorleggen. Deze zal vervolgens in het concrete geval, alle feitelijke gegevens en omstandigheden in acht genomen, dienen te beslissen, onder voorbehoud van rechterlijke controle.

[...] Aan de voorwaarde dat het de bedoeling is de omzendbrief verplichtend te stellen, wat een van de voorwaarden is waaraan (cumulatief) moet zijn voldaan opdat de omzendbrief als verordend van aard zou kunnen worden beschouwd is bijgevolg niet voldaan, wat volstaat om tot de niet-ontvankelijkheid van het voorliggende beroep te besluiten.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, na eigen onderzoek, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, de exceptie in de aangegeven mate gegrond.

Dit neemt niet weg dat de Raad van State van oordeel kan zijn dat de interpretatieve omzendbrief toch een dwingend en bijgevolg aanvechtbaar karakter kan hebben.[...]

3. Een *verordenende omzendbrief* heeft tot finaliteit een dwingende rechtsregel te formuleren die moet worden nageleefd door degenen aan wie de omzendbrief gericht is.[...] Een omzendbrief moet, om verordenend van aard te zijn, (1) iets aan de rechtsordening toevoegen, dit is nieuwe regels die voldoende abstract en algemeen zijn aan de bestaande rechtsregels toevoegen, (2) die nieuwe regels moeten in de ogen van zijn auteurs een dwingend karakter bezitten wat blijken kan uit de wijze waarop de omzendbrief is opgesteld, (3) hij moet gericht zijn tot personen of diensten die de normgevende overheid helpen bij het uitvoeren van de wet en (4) hij moet zijn opgesteld en bekendgemaakt door een overheid die over de bevoegdheid beschikt om de door haar aan de bestemmingen ervan opgelegde regels, af te dwingen. [...]

Als de omzendbrief van aard is de rechtstoestand van bepaalde categorie van personen te wijzigen, is dit een voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanvechtbare handeling. [...] [...]

De bestreden circulaire is verordenend van aard.

4. Artikel 77, § 3, eerste lid, van het btw-wetboek bepaalt dat de teruggaaf wordt verleend “aan degene die de belasting aan de Staat heeft voldaan of aan degene die in het bezit is van een invoerdocument dat hem vermeldt als persoon op wiens naam de belasting mag of moet worden voldaan”. Evenwel machtigt artikel 77, § 3, tweede lid, van hetzelfde btw-wetboek de Koning om [de] teruggaaf uit te breiden naar andere personen dan degene vermeld in het eerste lid.

De machtigingen aan de Koning zijn verder uitgewerkt in artikel 80, vierde lid, btw-wetboek, dat expliciet stelt dat de Koning de toepassingsvoorwaarden vastlegt wat betreft de personen aan wie teruggaaf kan worden verleend, evenals de omstandigheden en formaliteiten.

Artikel 1, derde lid, KB nr. 4 bepaalt dat deze machtiging via subdelegatie kan worden uitgeoefend door of vanwege de Minister van Financiën. Dit is de rechtsgrond van de bestreden circulaire.

Op grond van deze bepalingen neemt de FOD Financiën – Algemene Administratie van de Fiscaliteit - Belasting over de toegevoegde waarde – de bestreden circulaire.

5. Bepalen welke categorie van personen eveneens de teruggaaf kan bekomen, blijkt uit de toepasselijke regelgeving op noodzakelijke wijze een verordenend karakter te hebben. Dit geldt eveneens voor het uitsluiten van een kredietverzekeraar die zijn verzekerde heeft vergoed en in zijn rechten is gesubrogeerd, van het recht van teruggaaf.

Anders dan wat de verwerende partij voorhoudt, kan gelet op het voorgaande niet worden aangenomen *‘dat de fiscale overheid met de hier bestreden akte enkel de btw-regels inzake het recht op teruggaaf, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, heeft toegepast op (hypothetische) situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen. Zij heeft zelf geen regels toegevoegd aan de bestaande. Evenmin heeft zij zelf die regels gewijzigd’*.

De fiscale administratie interpreteert niet een bestaande fiscale bepaling, maar sluit op grond van een (sub)gedelegeerde bevoegdheid een categorie van personen uit van teruggaaf, waaraan zij vroeger wel een recht op teruggaaf had verleend.

Dat de beweegreden van de fiscale administratie om deze categorie van teruggaaf uit te sluiten, louter ligt in [het] recent arrest Euler Hermes SA van 9 februari 2023 in de zaak C-482/21, doet aan het voorgaande geen afbreuk.”.

7. Wanneer de ontvankelijkheid van het beroep in vraag wordt gesteld - en zulks des te meer wanneer dit zoals te dezen gebeurt in het beredeneerd verslag dat over de zaak is opgesteld door het daartoe aangestelde lid van het auditoraat - dan moet die partij daarover een standpunt innemen en de nodige verduidelijkingen bijbrengen.

De verwerende partij heeft niet meer inhoudelijk gereageerd op de bespreking in het auditoraatsverslag. Het volstaat daartoe niet te hernemen wat zij eerder heeft uiteengezet. Het volstaat daartoe te dezen niet te herhalen dat het recht op teruggaaf voortvloeit uit artikel 77, § 3, van het Btw-wetboek en artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 4 van 29 december 1969 of, nog, te herhalen dat de bestreden akte “louter de gevolgen van het arrest van 9 februari 2023 van het Hof van Justitie [bespreekt] zonder zelf iets toe te voegen aan de bestaande regels of ze te wijzigen. De verwerende partij gaat daarmee immers geheel voorbij aan het

gegeven dat zij decennialang, zij het dan op basis van een ononderbroken “administratieve praktijk”, dergelijk recht op teruggaaf wel had verleend.

8. De Raad van State ziet in die omstandigheden, en na eigen onderzoek, geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit aldus, de redenering van het auditoraat bijvallend, dat de bestreden circulaire een verordenend karakter heeft en derhalve een aanvechtbare handeling is.

De exceptie is ongegrond.

Exceptie wegens gebrek aan een (wettig) belang

9. In een tweede exceptie voert de verwerende partij in de memorie van antwoord aan, wat zij in haar laatste memorie “herneemt”, dat de verzoekende partij, als gesubrogeerde in de rechten van haar verzekerden, beoogt terug de kans te krijgen om het recht op teruggaaf inzake btw uit te oefenen. Het voordeel dat zij aldus nastreeft bestaat er derhalve in dat zij, naar aanleiding van de nietigverklaring van de bestreden omzendbrief, het recht op teruggaaf inzake btw kan uitoefenen. Echter, aldus de verwerende partij, heeft “een strikte toepassing” van artikel 80, vierde lid, van het Btw-wetboek *iuncto* artikel 1, eerste en derde lid, van het koninklijk besluit nr. 4 van 19 december 1969 over het recht tot teruggaaf tot gevolg dat de verzoekende partij niet kan worden aangemerkt als degene die de btw werkelijk aan de Staat heeft betaald, waardoor haar niet kan worden toegelaten om het recht op teruggaaf uit te oefenen. Een nietigverklaring van de bestreden akte brengt dan ook niet mee dat de verzoekende partij het door haar nagestreefde voordeel kan bekomen.

Bovendien zou het belang van de verzoekende partij niet geoorloofd zijn aangezien zij “een *contra legem* toepassing van de regels over het recht op teruggaaf beoogt af te dwingen”, terwijl artikel 1, eerste lid, van het genoemde koninklijk besluit nr. 4 bepaalt dat teruggaaf wordt verleend aan degene die de belasting aan de Staat heeft voldaan (en dus niet aan de verzekeraar die in de rechten van zijn verzekerde is gesubrogeerd).

10. In de memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat zij wel degelijk belang heeft bij het annulatieberoep omdat een nietigverklaring van de bestreden circulaire het voor haar mogelijk zou maken opnieuw aanspraak te maken op btw-teruggaaf, zoals eerder toegestaan door specifieke btw-beslissingen die door de circulaire (deels) zijn opgeheven. Zij benadrukt dat het belangvereiste volgens vaste rechtspraak ruim moet worden geïnterpreteerd: als een reglementair besluit haar situatie negatief beïnvloedt of haar mogelijkheden beperkt, is er belang. De vernietiging van de circulaire zou het oude, gunstigere kader voor kredietverzekeraars herstellen waardoor haar recht op teruggaaf na subrogatie wordt hersteld. De redenering van de verwerende partij dat door vernietiging de algemene regel zou gelden, namelijk btw-teruggaaf wordt verleend aan de belastingplichtige die de btw aan de Staat heeft betaald, getuigt van een foutieve lezing van de bestreden circulaire en de ruimere regelgeving. Net door het wegvallen van de bestreden (beperkende) omzendbrief herleven de uitzonderingen zoals voorzien in de eerdere btw-beslissingen, die wel degelijk een voordeel aan de verzoekende partij verschaffen. Het recht van de verzoekende partij om na subrogatie het recht op teruggaaf uit te oefenen, kan bezwaarlijk niet als een voordeel worden beschouwd. Het beroep strekt geenszins tot een *contra legem* toepassing maar tot herstel van een voordelig en wettelijk rechtskader waarmee is voldaan aan het wettig belang zoals vereist door artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Beoordeling

11. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van deze wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: hij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en

wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of een verzoeker die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij zijn beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat de belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt B.4.3., ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

12. Te dezen heeft de verzoekende partij als kredietverzekeringsmaatschappij die gesubrogeerd is in de rechten van de belastingplichtige-schuldeisers, een belang doordat zij als gevolg van de bestreden circulaire niet langer het recht op btw-teruggaaf kan uitoefenen in de plaats van de verzekerden. De vernietiging van de bestreden circulaire strekt de verzoekende partij tot direct voordeel aangezien de beslissing nr. E.T.112.070 van 15 mei 2007 herleeft en de verzoekende partij in die omstandigheden een recht op teruggaaf kan doen gelden.

13. In de mate de verwerende partij nog aanvoert dat de verzoekende partij geen wettig belang heeft omdat zij een *contra legem* toepassing van de regels over het recht op teruggaaf beoogt af te dwingen ter adstructie waarvan zij verwijst naar artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 19 december 1969 waarin is bepaald dat de teruggaaf wordt verleend aan degene die de belasting aan de Staat heeft voldaan, wordt zij niet bijgevalen. De verwerende partij gaat er immers aan voorbij dat artikel 77, § 3, tweede lid, van het Btw-wetboek de Koning ertoe machtigt om een bijkomende categorie van personen aan te duiden die recht hebben op teruggaaf van de betaalde belastingen, alsook aan de mogelijkheid die in artikel 1, derde lid, van het eerdergenoemde koninklijk besluit nr. 4 aan de minister van Financiën wordt verleend om af te wijken van artikel 1, eerste lid van datzelfde koninklijk besluit.

De verwerende partij toont voorts niet aan dat de nietigverklaring van de bestreden omzendbrief een toepassing *contra legem* van de teruggaafregels – laat staan in alle omstandigheden –, tot gevolg heeft.

14. Ook deze exceptie wordt verworpen.

15. Het beroep is ontvankelijk

V. Onderzoek van het ambtshalve middel

Ambtshalve middel: onbevoegdheid van de steller van de bestreden akte

Uiteenzetting van het door het auditoraat aangevoerde ambtshalve middel

16. In het auditoraatsverslag voert het auditoraat ambtshalve het volgende middel aan:

“[...]

Bevoegdheid van de steller van de akte

2. Artikel 33, tweede lid, G.W. bepaalt dat de machten worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. Uit dit artikel 33 volgt dat de administratieve overheid slechts over die bevoegdheid beschikt die haar door de Grondwet en door de wet, het decreet of de ordonnantie is toegewezen, en zij die moet uitoefenen op de wijze die door de Grondwet en de wet, het decreet of de ordonnantie is voorgeschreven.[...]

Op grond van artikel 105 van de Grondwet heeft de Koning geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen. [...] Op grond van de artikelen 37, 105 en 108 van de Grondwet komt de verordenende bevoegdheid, op federaal niveau, enkel toe aan de Koning. [...] Zo komt het de Koning niet toe de aan hem door de wet opgedragen verordenende bevoegdheid aan een minister op te dragen. Subdelegatie van verordenende bevoegdheid is slechts toelaatbaar wanneer deze betrekking heeft op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomende aard. [...]

De toelaatbaarheid van delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt restrictiever beoordeeld dan de delegatie van individuele beslissingsbevoegdheid. [...]. In beginsel is vereist dat een machtiging van de minister of ambtenaar formeel tot uiting wordt gebracht in een delegatiebesluit. [...]

3. Een bevoegdheidsoverdracht (delegatie) – hetzij aan de Koning, hetzij aan een minister – kan in beginsel geen betrekking hebben op essentiële elementen van de aan de formele wetgever voorbehouden aangelegenheden. [...]

Volgens het Grondwettelijk Hof “[dient] uit de artikelen 170, § 1 en 172, lid 2 Gw. te worden afgeleid dat geen enkele belasting kan worden geheven en dat geen enkele vrijstelling van belasting kan worden verleend zonder instemming van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Daaruit volgt dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting, in beginsel ongrondwettig is.” [...] [...]

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft eraan herinnerd dat uit het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken voortvloeit dat de bevoegde wetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige kan worden bepaald, zoals de categorieën belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet, en de eventuele vrijstellingen of verminderingen, en dat derhalve een delegatie van bevoegdheid aan de Regering – *a fortiori* aan een minister – die betrekking heeft op het bepalen van één of meer van die elementen, in beginsel ongrondwettig is. [...] [...]

4. Een delegatie aan een andere macht van een voorbehouden aangelegenheid is echter niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.[...]

Zo stelt het Grondwettelijk Hof: “Voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zover dat ze de wetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een delegatie aan de Koning is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld”. [...]

5. Artikel 77, § 3, btw-wetboek bepaalt aan wie de teruggaaf kan worden verleend en machtigt de Koning om de teruggaaf van de belasting uit te breiden naar andere personen: “De teruggaaf voorzien in de paragrafen 1 en 1bis wordt, al naargelang het geval, verleend aan degene die de belasting aan de Staat heeft voldaan of aan degene die in het bezit is van een invoerdocument dat hem vermeldt als persoon op wiens naam de belasting mag of moet worden voldaan overeenkomstig artikel 52, § 1, tweede lid, en dat de betaling van die belasting vaststelt.

De Koning kan bepalen dat:

1. de teruggaaf van de belasting geheven van een levering van goederen of van een dienst wordt verleend aan een andere persoon dan die bedoeld in het eerste lid, wanneer een vrijstelling bedoeld in dit Wetboek wordt toegekend bij wijze van teruggaaf;

2. de teruggaaf van de belasting verschuldigd ter zake van invoer die werd voldaan aan de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen wordt verleend aan een andere persoon dan die bedoeld in het eerste lid.”

Artikel 1 van KB nr. 4 luidt met een subdelegatiebepaling in het derde lid als volgt (eigen benadrukking): “De teruggaaf ingesteld bij de artikelen 77, §§ 1 en 1bis, en 77bis, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, wordt naar gelang van het geval verleend aan degene die de belasting aan de Staat heeft

voldaan of aan degene die in het bezit is van een invoerdocument dat hem als geadresseerde aanwijst en dat de betaling van de belasting vaststelt.

Hij die voor de voldoening van de belasting gehouden is een aangifte in te dienen, wordt geacht de belasting aan de Staat te hebben voldaan wanneer hij ze heeft opgenomen in het bedrag van de verschuldigde belasting ingeschreven in de aangifte en hij de belasting heeft voldaan die die aangifte vaststelt.

Door of vanwege de Minister van Financiën kan, in de gevallen en onder de voorwaarden door of namens hem te bepalen, worden afgeweken van het eerste lid van dit artikel.”[...]

6. Daargelaten de vraag of deze subdelegatiebepaling in overeenstemming is met de hogere rechtsnormen gelet onder meer op het grondwettelijk verankerd fiscaal legaliteitsbeginsel, blijkt uit het administratief dossier niet dat de bestreden circulaire is genomen door de minister van Financiën of zijn gemachtigde, zoals nochtans wordt vereist door artikel 1, derde lid, KB nr. 4. De bestreden circulaire blijkt te zijn genomen door FOD Financiën – Algemene Administratie van de Fiscaliteit - Belasting over de toegevoegde waarde.

Gelet op deze onduidelijkheid is niet aangetoond dat de steller van de handeling bevoegd was om de bestreden circulaire aan te nemen”.

De verwerende partij betwist deze conclusie niet.

Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft zij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij verzuimt immers om op de bespreking van het middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren en beperkt er zich in haar laatste memorie toe haar standpunt zoals ingenomen in de memorie van antwoord te “hernemen”.

In de memorie van antwoord is de verwerende partij evenwel niet ingegaan op dit middel en zij herhaalt in wezen dan ook enkel dat naar haar oordeel geen aanvechtbare bestuurshandeling met verordenend karakter voorligt, wat hiervoor echter naar aanleiding van de beoordeling van de ontvankelijkheid van het voorliggende beroep, reeds is weerlegd (punten 6 tot 8).

In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het ambtshalve aangevoerde middel gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de Circulaire 2024/C/80 van 11 december 2024 ‘betreffende het recht op teruggaaf in hoofde van de kredietverzekeringsmaatschappij en in hoofde van de begunstigden van deze kredietverzekeringscontracten in geval van geheel of gedeeltelijk verlies van de schuldvordering van de prijs’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien september zesentwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques