



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.214/3
van 27 februari 2014

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
koninklijke besluiten nrs. 4
en 20 met betrekking tot de
belasting over de toegevoegde
waarde'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.214/3
du 27 février 2014

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant les arrêtés royaux
n^{os} 4 et 20 relatifs à la taxe sur
la valeur ajoutée'

Op 29 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de koninklijke besluiten nrs. 4 en 20 met betrekking tot de belasting over de toegevoegde waarde'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 2014.

*

Le 29 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les arrêtés royaux n^{os} 4 et 20 relatifs à la taxe sur la valeur ajoutée'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 18 février 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 février 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe met ingang van 1 april 2014 een artikel *1bis* in te voegen in het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 ‘tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven’, waarbij onder bepaalde voorwaarden een verlaagd btw-tarief van zes procent wordt ingevoerd voor de levering van elektriciteit aan huishoudelijke afnemers als bedoeld in artikel 2, 16°*bis*, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (artikel 2 van het ontwerp). De nieuwe maatregel zal aan een evaluatie worden onderworpen (artikel 3).

2.2. Daarnaast strekt het ontwerp er nog toe om het voordeel van de maandelijks teruggave van het btw-belastingtegoed uit te breiden tot de belastingplichtigen waarvan de economische activiteit bestaat uit de levering van elektriciteit waarvoor het verlaagd btw-tarief van toepassing is onder de voorwaarden van artikel *1bis* van het koninklijk besluit nr. 20. Daartoe wordt, naast nog een aantal technische wijzigingen, artikel 8, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 4 van 29 december 1969 ‘met betrekking tot de teruggaven inzake belasting over de toegevoegde waarde’ aangevuld met een nieuwe bepaling (artikel 1 van het ontwerp).

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 37, § 1, eerste lid, van het Wetboek van de Belasting over de Toegevoegde Waarde (hierna: Btw-wetboek). Er dient aan te worden herinnerd dat krachtens artikel 37, § 2, van het Btw-wetboek de Koning onverwijld (“onmiddellijk indien ze in zitting zijn, zoniet bij de opening van de eerstvolgende zitting”) een ontwerp van wet tot bekrachtiging van het te nemen besluit bij de Wetgevende Kamers dient in te dienen.

VORMVEREISTEN

4. In het vijfde lid van de aanhef wordt melding gemaakt van de “*akkoordbevinding van de Minister van Begroting*”, terwijl die minister bij brief van 8 januari 2014 aan de Minister van Financiën heeft laten weten dat hij slechts zijn akkoord kan verlenen met het ontwerp “voor wat betreft de wijziging van het koninklijk besluit nr. 20 met betrekking tot de verlaging van het btw-tarief voor de levering van elektriciteit aan huishoudelijke afnemers”. In diezelfde brief verduidelijkt de Minister van Begroting dat hij zijn akkoord “niet [kan] verlenen voor wat betreft de wijziging van het koninklijk besluit nr. 4, gelet op de bijkomende kostprijs van deze maatregel. Deze kostprijs is niet opgenomen in het akkoord inzake de competitiviteit”.

Uit artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ blijkt dat het in laatste instantie aan de Ministerraad toekomt zich uit te spreken over de budgettaire implicaties van een ter goedkeuring voorgelegde regeling. Indien de minister bevoegd voor de Begroting zijn begrotingsakkoord niet verleent, verhindert dit de Ministerraad niet die regeling alsnog aan te nemen.

Uit de notificatie van de Ministerraad van 24 januari 2014 kan echter niet worden afgeleid dat de Ministerraad zich in de plaats van de Minister van Begroting, heeft uitgesproken over de budgettaire akkoordbevinding. Dit blijkt evenmin uit de door de gemachtigde bezorgde nota aan de Ministerraad, die er verkeerdelijk lijkt vanuit te gaan dat de Minister van Begroting – zonder meer – zijn akkoord zou hebben verleend.

De Ministerraad zal derhalve nog uitdrukkelijk moeten beslissen of voorbijgegaan wordt aan de weigering van de akkoordbevinding van de Minister van Begroting. Indien de Ministerraad een beslissing in die zin neemt, zal daarvan in de aanhef melding dienen te worden gemaakt. Immers, in dit geval heeft de Minister van Begroting zijn akkoord gedeeltelijk geweigerd zodat in de aanhef niet zonder meer gewag kan worden gemaakt van een “akkoordbevinding” van de minister. Het betrokken lid van de aanhef dient dan ook te worden vervangen door volgende vermeldingen:

“Gelet op het gedeeltelijke akkoord en de gedeeltelijke weigering van akkoordbevinding van de Minister van Begroting, d.d. 8 januari 2014;

Gelet op het besluit van de Ministerraad van ... om voorbij te gaan aan de gedeeltelijke weigering van akkoordbevinding van de Minister van Begroting;”¹

5. Zoals er in het verslag aan de Koning op wordt gewezen, kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 102 van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 ‘betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde’² een verlaagd BTW-tarief toepassen op de levering van aardgas, elektriciteit of stadsverwarming na raadpleging van het raadgevend Comité voor de Belasting op de toegevoegde waarde (hierna: Btw-comité).

Uit de door de gemachtigde voorgelegde stukken blijkt weliswaar dat bij brieven van 23 december 2013 en 29 januari 2014 aan de Belgische Permanente Vertegenwoordiging de instructie werd gegeven om documenten te bezorgen aan de Europese Commissie, die het voorzitterschap van het Btw-comité waarneemt, maar niet dat deze ook al daadwerkelijk door het Btw-comité werden onderzocht (zie ook artikel 398 van richtlijn 2006/112/EG).³ Het thans voorliggende ontwerp kan pas worden aangenomen nadat het ook daadwerkelijk door het Btw-comité werd onderzocht. Van het vervullen van deze voorafgaande vormvereiste dient vervolgens melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), F 3-4-7.

² *Pb.L.* 11 december 2006, afl. 347/1.

³ Dit blijkt evenmin uit de publiek gemaakte documenten van het Btw-comité, zie http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/vat_committee/index_en.htm.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, moet in het zesde lid van de aanhef worden verwezen naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.

Artikel 2

7. De in het verslag aan de Koning aangegeven berekeningsmethode voor het omslaan van het verbruik over het voor en vanaf 1 april 2014 geldende btw-tarief dient in de tekst zelf van het ontwerp te worden opgenomen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'insérer, à partir du 1^{er} avril 2014, un article 1^{er}*bis* dans l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 'fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux', instaurant, sous certaines conditions, un taux réduit de T.V.A. de six pour cent pour la livraison d'électricité aux clients résidentiels visés à l'article 2, 16°*bis*, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' (article 2 du projet). La mesure sera soumise à une évaluation (article 3).

2.2. Par ailleurs, le projet vise également à étendre le bénéfice de la restitution mensuelle des crédits d'impôts T.V.A. aux assujettis dont l'activité économique consiste en la fourniture d'électricité pour laquelle le taux réduit de T.V.A. s'applique dans les conditions de l'article 1^{er}*bis* de l'arrêté royal n° 20. À cet effet, en plus d'une autre série de modifications techniques, l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 4 du 29 décembre 1969 'relatif aux restitutions en matière de taxe sur la valeur ajoutée' est complété par une nouvelle disposition (article 1^{er} du projet).

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 37, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après : Code de la T.V.A.). Il y a lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 37, § 2, du Code de la T.V.A., le Roi doit saisir sans délai (« immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur plus prochaine session ») les Chambres législatives d'un projet de loi de confirmation de l'arrêté envisagé.

FORMALITÉS

4. Le cinquième alinéa du préambule fait état de l'« accord du Ministre du Budget », alors que ce ministre, par courrier du 8 janvier 2014 adressé au Ministre des Finances, a fait savoir qu'il pouvait uniquement donner son accord au projet en ce qui concerne la modification de l'arrêté royal n° 20 relative à la réduction du taux de T.V.A. pour la livraison d'électricité aux clients résidentiels. Dans ce même courrier, le Ministre du Budget précise qu'il ne peut pas marquer son accord en ce qui concerne la modification de l'arrêté royal n° 4, eu égard au coût supplémentaire occasionné par cette mesure et que ce coût ne figure pas dans l'accord en matière de compétitivité.

Il découle de l'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire' qu'il revient en dernier ressort au Conseil des ministres de se prononcer sur les implications budgétaires d'une réglementation soumise pour approbation. Le

fait que le Ministre qui a le Budget dans ses attributions ne marque pas son accord n'empêche pas le Conseil des ministres d'adopter néanmoins cette réglementation.

La notification du Conseil des ministres du 24 janvier 2014 ne permet toutefois pas de déduire que le Conseil des ministres s'est prononcé sur l'accord budgétaire en lieu et place du Ministre du Budget. Cela ne ressort pas davantage de la note au Conseil des ministres, transmise par le délégué, qui semble erronément considérer que le Ministre du Budget aurait – sans réserve – donné son accord.

Le Conseil des ministres devra donc encore décider expressément s'il est passé outre au refus du Ministre du Budget. Si le Conseil des ministres prend une décision en ce sens, il conviendra de le mentionner dans le préambule. En effet, le Ministre du Budget a en l'espèce refusé partiellement son accord, de sorte que le préambule ne peut simplement faire état d'un « accord » du ministre. On remplacera dès lors l'alinéa concerné du préambule par les mentions suivantes :

« Vu l'accord partiel et le refus partiel d'accord du Ministre du Budget du 8 janvier 2014;

Vu la délibération du Conseil des ministres du ... permettant de passer outre au refus partiel d'accord du Ministre du Budget; » ¹.

5. Ainsi que l'indique le Rapport au Roi, les États membres peuvent, conformément à l'article 102 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 'relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée' ², appliquer un taux réduit de T.V.A. à la livraison de gaz naturel, d'électricité ou de chauffage urbain après consultation du Comité consultatif de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après : le Comité de la T.V.A.).

Il ressort certes des documents soumis par le délégué que des courriers du 23 décembre 2013 et du 29 janvier 2014 ont donné pour instruction à la Représentation permanente de la Belgique de transmettre des documents à la Commission européenne, qui assure la présidence du Comité de la T.V.A., mais pas que ce dernier les a effectivement examinés (voir également l'article 398 de la directive 2006/112/CE) ³. Le projet actuellement à l'examen ne pourra être adopté qu'après avoir été effectivement examiné par le Comité de la T.V.A.. L'accomplissement de cette formalité préalable devra ensuite être mentionné dans le préambule du projet.

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), F 3-4-7.

² J.O., L. 347, 11 décembre 2006, p.1.

³ Cela ne ressort pas non plus des documents publiés du Comité de la T.V.A., voir http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/vat_committee/index_en.htm.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu de la modification de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', le sixième alinéa du préambule doit viser le 2° et non le 1° de cette disposition.

Article 2

7. Il y a lieu de reproduire dans le texte même du projet la méthode de calcul indiquée dans le rapport au Roi pour la ventilation de la consommation selon le taux de T.V.A. en vigueur avant et à partir du 1^{er} avril 2014.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT