



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.462/3
van 17 juni 2016

avis 59.462/3
du 17 juin 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van het koninklijk
besluit Nr. 18 van 29 december
1992 met betrekking tot de
vrijstellingen ten aanzien van de
uitvoer van goederen en diensten
naar een plaats buiten de
Gemeenschap, op het stuk van de
belasting over de toegevoegde
waarde inzake de goederen uit te
voeren in de persoonlijke bagage
van de reizigers'

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal N° 18 du
29 décembre 1992 relatif aux
exemptions concernant les
exportations de biens et de services
en dehors de la Communauté, en
matière de taxe sur la valeur
ajoutée en ce qui concerne les
biens à emporter dans les bagages
personnels des voyageurs'

Op 24 mei 2016 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 het koninklijk besluit Nr. 18 van 29 december 1992 met betrekking tot de vrijstellingen ten aanzien van de uitvoer van goederen en diensten naar een plaats buiten de Gemeenschap, op het stuk van de belasting over de toegevoegde waarde inzake de goederen uit te voeren in de persoonlijke bagage van de reizigers'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, 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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juni 2016.

*

Le 24 mai 2016, 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 l'arrêté royal N° 18 du 29 décembre 1992 relatif aux exemptions concernant les exportations de biens et de services en dehors de la Communauté, en matière de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne les biens à emporter dans les bagages personnels des voyageurs'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 2 juin 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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 Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juin 2016.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de verlaging van de grenswaarde voor de vrijstelling van btw bedoeld in artikel 39, § 1, 4°, van het Wetboek van de Belasting over de Toegevoegde Waarde (hierna: Btw-wetboek). Die bepaling heeft betrekking op leveringen van goederen aan een niet in de Europese Unie gevestigde reiziger, die deze goederen in België in bezit neemt en ze in zijn persoonlijke bagage uitvoert naar een plaats buiten de Unie uiterlijk op het einde van de derde maand volgend op de maand waarin de levering plaatsvond.

Daar waar volgens de geldende regeling de globale waarde van de goederen uit te voeren in de persoonlijke bagage van de reiziger hoger moet zijn dan 125 euro, wordt dit volgens de uit te vaardigen regeling verlaagd tot 50 euro. Daartoe wordt een wijziging aangebracht in artikel 8, 2°, van het koninklijk besluit nr. 18 van 29 december 1992 ‘met betrekking tot de vrijstellingen ten aanzien van de uitvoer van goederen en diensten naar een plaats buiten de Gemeenschap, op het stuk van de belasting over de toegevoegde waarde’.

RECHTSGROND

2. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt artikel 39, § 1, 4°, van het Btw-wetboek als rechtsgrond aangewezen. In die bepaling komt evenwel geen delegatie aan de Koning voor.

De eigenlijke rechtsgrondbepaling is artikel 39, § 3, van het Btw-wetboek, waarmee aan de Koning is opgedragen om de voorwaarden voor het verkrijgen van die vrijstelling te bepalen, onder meer het totale bedrag per levering.

VORMVEREISTEN

3. Krachtens artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ dienen aan de voorafgaande akkoordbevinding van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort onder meer te worden voorgelegd de voorontwerpen van wet “waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan”.

Die minister heeft het begrotingsakkoord evenwel geweigerd, om de volgende redenen:

“En effet, comme vous pourrez le constater dans l’avis de l’inspection des Finances du 26 avril 2016 (KuDB.2016.073/434), la mesure que vous proposez aura comme conséquence une diminution des recettes. Cette dernière n’a été prise en compte ni lors du contrôle budgétaire ni lors des mesures visant à insuffler un nouveau souffle aux commerces situés dans les aéroports du pays.”

In dat geval dient de Ministerraad te oordelen over de inpasbaarheid in de begroting. Artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 bepaalt immers dat bij ontstentenis van de akkoordbevinding van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort, het voorontwerp of ontwerp door de betrokken minister aan de Ministerraad kan worden voorgelegd. Zonder het begrotingsakkoord vanwege de Ministerraad kan het geen doorgang vinden.

Volgens de gemachtigde heeft het bij de genoemde bepaling vereiste beraad in de Ministerraad nog niet plaatsgevonden. De Ministerraad zal derhalve ter zake nog een uitdrukkelijke beslissing moeten nemen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. De voornaamste functie van een opschrift is het herkenbaar maken van de regeling, zodat een opschrift de inhoud nauwkeurig en beknopt dient weer te geven. In dit geval zou meer precies moeten worden aangegeven dat het gaat om de wijziging van het grensbedrag voor de globale waarde van de goederen.

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

6. Na het lid waarin de weigering van het akkoord door de Minister van Begroting is vermeld, zal een nieuw lid moeten worden toegevoegd waarin melding wordt gemaakt van het begrotingsakkoord verleend door de Ministerraad.

Dispositief

7. Vermits de vrijstellingsregeling een omzetting is van artikel 147 van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 ‘betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde’, moet in het te nemen besluit een verwijzing naar die richtlijn opgenomen worden. Dat kan het best door vooraan het dispositief een nieuw artikel in die zin toe te voegen.¹

*

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 94, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de réduire la valeur limite pour l'exemption de la TVA visée à l'article 39, § 1^{er}, 4^o, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après : Code de la TVA). Cette disposition concerne les livraisons de biens à un voyageur qui n'est pas établi à l'intérieur de l'Union européenne, qui prend possession de ces biens en Belgique et les exporte dans ses bagages personnels en dehors de l'Union au plus tard à la fin du troisième mois qui suit celui au cours duquel la livraison a eu lieu.

Alors que selon la réglementation actuelle, la valeur globale des biens à emporter dans les bagages personnels du voyageur doit être supérieure à 125 euros, le dispositif envisagé la réduit à 50 euros. À cet effet, une modification est apportée à l'article 8, 2^o, de l'arrêté royal n° 18 du 29 décembre 1992 'relatif aux exemptions concernant les exportations de biens et de services en dehors de la Communauté, en matière de taxe sur la valeur ajoutée'.

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le premier alinéa du préambule du projet fait référence, à titre de fondement juridique, à l'article 39, § 1^{er}, 4^o, du Code de la TVA. Cette disposition ne comporte cependant pas de délégation au Roi.

Le véritable fondement juridique est procuré par l'article 39, § 3, du Code de la TVA, qui charge le Roi de fixer les conditions à observer pour bénéficier de cette exemption, notamment la valeur globale par livraison.

FORMALITÉS

3. Conformément à l'article 5, 2^o, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', doivent notamment être soumis à l'accord préalable du ministre qui a le budget dans ses attributions les avant-projets de loi « qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ».

Ce ministre a toutefois refusé l'accord budgétaire, pour les motifs suivants :

« En effet, comme vous pourrez le constater dans l'avis de l'inspection des Finances du 26 avril 2016 (KuDB.2016.073/434), la mesure que vous proposez aura comme conséquence une diminution des recettes. Cette dernière n'a été prise en compte ni lors du contrôle budgétaire ni lors des mesures visant à insuffler un nouveau souffle aux commerces situés dans les aéroports du pays ».

Dans ce cas, il appartient au Conseil des ministres de juger si la mesure peut se concilier avec le budget. L'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 dispose en effet que lorsque l'avant-projet ou le projet n'a pas reçu l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions, le ministre intéressé peut le soumettre au Conseil des ministres. Sans l'accord budgétaire du Conseil des ministres, il ne peut pas se concrétiser.

Selon le délégué, la délibération en Conseil des ministres que requiert la disposition précitée n'a pas encore eu lieu. Le Conseil des ministres devra par conséquent encore prendre une décision formelle à ce sujet.

Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Un intitulé ayant pour principale fonction de permettre l'identification d'une réglementation, il doit reproduire le contenu de manière précise et concise. En l'occurrence, il faudrait indiquer plus précisément qu'il s'agit de la modification de la limite de la valeur globale des biens.

Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations qui ont été formulées ci-dessus quant au fondement juridique de l'arrêté en projet.

6. À la suite de l'alinéa mentionnant le refus de l'accord du Ministre du Budget, il faudra insérer un nouvel alinéa faisant état de l'accord budgétaire donné par le Conseil des ministres.

Dispositif

7. Le régime d'exemption transposant l'article 147 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 'relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée', il faut inscrire une référence à cette directive dans l'arrêté envisagé. Il serait préférable d'ajouter un nouvel article en ce sens au début du dispositif¹.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 94, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).