



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.941/3
van 6 februari 2020

avis 66.941/3
du 6 février 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'tot verlaging
van het btw-tarief op
elektriciteit en gas tot 6%
(*Parl.St.* Kamer, buitengewone
zitting 2019 nr. 55-0448/001)'

une proposition de loi 'visant à
réduire à 6% la TVA sur
l'électricité et le gaz
(*Doc. Parl.*, Chambre, session
extraordinaire 2019,
n° 55-0448/001)'

Op 22 januari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot verlaging van het btw-tarief op elektriciteit en gas tot 6% (*Parl.St.* Kamer, buitengewone zitting 2019 nr. 55-0448/001)’.

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 4 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, 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 6 februari 2020.

*

Le 22 janvier 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘visant à réduire à 6% la TVA sur l'électricité et le gaz (*Doc. Parl.*, Chambre, session extraordinaire 2019, n° 55-0448/001)’.

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 4 février 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, 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 6 février 2020.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om het btw-tarief voor elektriciteit – althans de levering ervan aan huishoudelijke afnemers – en gas – althans als dat gas wordt geleverd via het “aardgasdistributiesysteem” (lees: aardgasdistributienet)¹ – te verlagen tot 6%. Daartoe wordt in tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970² rubriek XIII (“Waterdistributie”) vervangen.

VORMVEREISTEN

2. De EU-lidstaten kunnen 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’ (hierna: de richtlijn) een verlaagd btw-tarief toepassen op de levering van aardgas, elektriciteit of stadsverwarming³ na raadpleging van het raadgevend comité voor de belasting over de toegevoegde waarde, bedoeld in artikel 398 van de richtlijn (hierna: het BTW-Comité). Alvorens de maatregel wordt genomen zal het BTW-Comité dus geraadpleegd moeten worden.⁴

ALGEMENE OPMERKING

3. Luidens de voorgestelde bepaling geldt het verlaagde tarief van 6% voor de levering van elektriciteit “aan huishoudelijke afnemers”, terwijl die beperking niet geldt voor de levering van aardgas of van gewoon natuurlijk water. Het wetsvoorstel heeft ook geen betrekking op de levering van stadsverwarming of indien het aardgas niet via het aardgasdistributienet wordt

¹ Zie opmerking 4.

² 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’.

³ De term ‘stadsverwarming’ wordt in richtlijn 2006/112/EG niet nader bepaald. In *van Dale* wordt ‘stadsverwarming’ omschreven als “centrale verwarming van een stad(sdeel) door een andere warmtebron dan het gasbedrijf, veelal doordat de warmte-energie van een bedrijf, die anders verloren zou zijn gegaan, wordt benut”. De Europese Commissie verwijst dan weer naar richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen’, waarin de volgende definitie voorkomt: “de distributie van thermische energie in de vorm van stoom [of] warm water (...) vanuit een centrale productie-installatie via een netwerk dat verbonden is met meerdere gebouwen of locaties, voor het verwarmen (...) van ruimten of processen” (aanbeveling van de Commissie (EU) 2019/1660 van 25 september 2019 ‘betreffende de uitvoering van de nieuwe bepalingen inzake meting en facturering van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie’, *Pb.L.* 28 oktober 2019, afl. 275, p. 12, vn. 10; zie overigens ook richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 ‘betreffende de energieprestatie van gebouwen’, artikel 2, 19).

⁴ Naast een verlaagd tarief voor elektriciteit en gas voorziet de ontworpen bepaling ook in een verlaagd tarief voor “Gewoon natuurlijk water geleverd door middel van waterdistributie”. Op grond van artikel 98 van de richtlijn en van rubriek 2) van bijlage III bij de richtlijn kan het verlaagde tarief van 6% ook worden toegepast voor “waterdistributie”. Daarvoor is de raadpleging van het BTW-Comité evenwel niet vereist.

geleverd. Die verschillende behandelingen zullen verantwoord moeten kunnen worden in het licht van de artikelen 10, 11 en 172, eerste lid, van de Grondwet.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het wetsvoorstel is het woord “aardgasdistributiesysteem” te vervangen door de term “aardgasdistributienet” teneinde beter aan te sluiten bij de terminologie van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’.

5. Naar analogie van de regeling in artikel 1*bis*, § 2, van het koninklijk besluit nr. 20 zal ook moeten worden voorzien in een overgangsregeling voor de verrekening van voorschotten of voor eindafrekeningen die betrekking hebben op periodes voor en na het tijdstip waarop de tariefwijziging ingaat.

6. De invoeging in tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 doet uitschijnen dat het de bedoeling is om de regeling permanent te maken. In dat geval kan overwogen worden om voor de duidelijkheid artikel 1*bis* van het koninklijk besluit nr. 20 op te heffen. Daarin is immers sprake van eenzelfde verlaging “vanaf 1 april 2014 tot 31 augustus 2015”.

*

⁵ Bij de invoeging van artikel 1*bis* in het koninklijk besluit nr. 20 bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 maart 2014 ‘tot wijziging van de koninklijke besluiten nrs. 4 en 20 met betrekking tot de belasting over de toegevoegde waarde’ was de aanleiding “de bevordering van het concurrentievermogen en de werkgelegenheid” (‘Pact voor competitiviteit, werk en relance’ van 29 november 2013), zie het verslag aan de Koning (BS 27 maart 2014, tweede editie, 26.734). In dit geval willen de initiatiefnemers het tarief verlagen omdat “energie (...) een basisbehoefte, geen luxeproduct” is (zie toelichting: *Parl.St.* Kamer, nr. 55-0448/001, 5).

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de ramener à 6 % le taux de TVA de l'électricité - du moins de sa fourniture aux clients résidentiels - et du gaz - du moins si ce gaz est livré par « le réseau de distribution de gaz naturel » (lire dans le texte néerlandais : « aardgasdistributienet » au lieu de « aardgasdistributiesysteem »)¹. Pour ce faire, la rubrique XIII (« La distribution d'eau ») du tableau A de l'annexe de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970² est remplacée.

FORMALITÉS

2. 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' (ci-après : la directive), les États membres de l'UE peuvent appliquer un taux de TVA réduit aux fournitures de gaz naturel, d'électricité et de chauffage urbain³ après consultation du comité consultatif de la taxe sur la valeur ajoutée, visé à l'article 398 de la directive (ci-après : le Comité de la TVA). Avant d'adopter la mesure, il conviendra dès lors de consulter le Comité de la TVA⁴.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Selon la disposition proposée, le taux réduit de 6 % s'applique à la fourniture d'électricité « aux clients résidentiels » alors que cette restriction ne vaut pas pour la fourniture de gaz naturel ou d'eau ordinaire naturelle. La proposition de loi ne porte pas non plus sur la fourniture de chauffage urbain ou ne s'applique pas si le gaz naturel n'est pas fourni par le réseau

¹ Voir l'observation 4.

² 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'.

³ Les termes « chauffage urbain » ne sont pas définis dans la directive 2006/112/CE. Le Trésor de la langue française définit les termes « chauffage urbain » comme suit : « Procédé de distribution de chaleur à des immeubles, par des usines alimentant un quartier ». La Commission européenne se réfère par ailleurs à la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables' qui contient la définition suivante : « la distribution d'énergie thermique sous forme de vapeur [ou] d'eau chaude (...) à partir d'une installation centrale (...) de production et à travers un réseau vers plusieurs bâtiments ou sites, pour le chauffage (...) de locaux ou pour le chauffage (...) industriel » (recommandation de la Commission (UE) 2019/1660 du 25 septembre 2019 'relative à la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique en matière de mesure et de facturation', JO L. 28 octobre 2019, liv. 275, p. 12, note 10; voir d'ailleurs aussi la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 'sur la performance énergétique des bâtiments', article 2, 19).

⁴ Outre un taux réduit pour l'électricité et le gaz, la disposition en projet prévoit également un taux réduit pour « l'eau ordinaire naturelle fournie au moyen de canalisations ». En vertu de l'article 98 de la directive et de la rubrique 2) de l'annexe III de la directive, le taux réduit de 6 % peut aussi être appliqué à la « distribution d'eau ». La consultation du Comité de la TVA n'est toutefois pas requise ici.

de distribution de gaz naturel. Ces différences de traitement devront pouvoir être justifiées au regard des articles 10, 11 et 172, alinéa 1^{er}, de la Constitution ⁵.

EXAMEN DU TEXTE

4. Dans le texte néerlandais de l'article 2 de la proposition de loi, il convient de remplacer le mot « aardgasdistributiesysteem » par le terme « aardgasdistributienet » afin de se rapprocher davantage de la terminologie de la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations'.

5. Par analogie avec la règle énoncée à l'article 1^{er}bis, § 2, de l'arrêté royal n° 20, il conviendra également de prévoir un régime transitoire pour l'imputation des acomptes ou des décomptes finaux qui se rapportent aux périodes qui précèdent et qui suivent la date à laquelle prend effet la modification de taux.

6. L'insertion dans le tableau A de l'annexe de l'arrêté royal n° 20 laisse entendre que l'intention est de rendre le dispositif permanent. Par souci de clarté, on peut dès lors envisager d'abroger l'article 1^{er}bis de l'arrêté royal n° 20. Il y est en effet question d'une telle réduction « à partir du 1^{er} avril 2014 et jusqu'au 31 août 2015 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁵ L'insertion de l'article 1^{er}bis dans l'arrêté royal n° 20 par l'article 2 de l'arrêté royal du 21 mars 2014 'modifiant les arrêtés royaux n°s 4 et 20 relatifs à la taxe sur la valeur ajoutée' avait pour objet de « promouvoir la compétitivité et l'emploi » ('Pacte de compétitivité, d'emploi et de relance' du 29 novembre 2013), voir le rapport au Roi (*M.B.* 27 mars 2014, 2e édition, 26.734). En l'occurrence, les auteurs de la proposition entendent réduire le taux parce que « l'énergie est un besoin fondamental et non un produit de luxe » (voir le commentaire : *Doc. Parl. Chambre*, n° 55-0448/001, 5).