RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.943/3
van 6 februari 2020

over

een wetsvoorstel ‘ertoe strekkende elektriciteit als een basisgoed te beschouwen (*Parl.St.* Kamer, buitengewone zitting 2019 nr. 55-0142/001)’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 66.943/3
du 6 février 2020

sur

une proposition de loi ‘visant à considérer l’électricité comme un bien de première nécessité (*Doc. parl.*, Chambre, session extraordinaire 2019, n° 55-0142/001)’

‡LW-BDCULFGBI-GGJEDYM‡

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 'ertoe strekkende elektriciteit als een basisgoed te beschouwen (*Parl.St.* Kamer, buitengewone zitting 2019 nr. 55-0142/001)'.

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 considérer l'électricité comme un bien de première nécessité (*Doc. parl.*, Chambre, session extraordinaire 2019, n° 55-0142/001)'.

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.

*

‡LW-BDCULFGBI-GGJEDYM‡

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om het btw-tarief voor elektriciteit te verlagen tot 6%. Daartoe wordt in tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970[1] rubriek XIII ("Waterdistributie") gewijzigd: het opschrift ervan wordt vervangen door "Water en elektriciteit" (artikel 2 van het voorstel), terwijl er ook een bepaling wordt aan toegevoegd teneinde het verlaagde tarief van toepassing te maken voor "[d]e levering van elektriciteit aan de huishoudelijke afnemers" (artikel 3 van het voorstel).

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 stadsverwarming[2] 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.

ALGEMENE OPMERKING

3. Luidens de voorgestelde bepaling zal het verlaagde tarief van 6% alleen van toepassing zijn voor de levering van elektriciteit "aan huishoudelijke afnemers", niet voor andere leveringen van elektriciteit. Het wetsvoorstel heeft ook geen betrekking op de levering van aardgas of stadsverwarming, zodat het desbetreffende btw-tarief van 21% ongewijzigd zou blijven. Die verschillende behandelingen zullen verantwoord moeten kunnen worden in het licht van de artikelen 10, 11 en 172, eerste lid, van de Grondwet.[3]

---

[1] 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'.

[2] 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).

[3] Bij de invoeging van artikel 1bis 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

‡LW-BDCULFGBI-GGJEDYM‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. Wat in artikel 3 van het wetsvoorstel wordt bedoeld met "huishoudelijke afnemers" is te verduidelijken. Dat kan bijvoorbeeld door de voorgestelde bepaling aan te vullen met een verwijzing naar artikel 2, 16°*bis*, van de wet van 29 april 1999 'betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt', dat luidt:

> "16°*bis* 'huishoudelijke afnemer': een afnemer die elektriciteit koopt voor zijn eigen huishoudelijk gebruik met uitsluiting van commerciële of professionele activiteiten".

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".

*

2014, tweede editie, 26.734). Het is niet duidelijk waarom, als water en elektriciteit een basisgoed zijn (zie toelichting: *Parl.St.* Kamer, nr. 55-0142/001, 3), aardgas dat niet evenzeer is.

‡LW-BDCULFGBI-GGJEDYM‡

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. 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 1970 [1] est modifiée : son intitulé est remplacé par « L'eau et l'électricité » (article 2 de la proposition), tandis qu'une disposition y est également ajoutée afin de rendre le taux réduit applicable à « la fourniture d'électricité aux clients résidentiels » (article 3 de la proposition).

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 urbain [2] 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 TVA.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Selon la disposition proposée, le taux réduit de 6 % s'appliquera uniquement à la fourniture d'électricité « aux clients résidentiels » et non à d'autres fournitures d'électricité. La proposition ne porte pas non plus sur la fourniture de gaz naturel ou de chauffage urbain, de sorte que le taux de TVA de 21% concerné demeurera inchangé. Ces différences de traitement devront pouvoir être justifiées au regard des articles 10, 11 et 172, alinéa 1er, de la Constitution [3].

---

[1] 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'.

[2] 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).

[3] L'insertion de l'article 1er*bis* dans l'arrêté royal n° 20 par l'article 2 de l'arrêté royal du 21 mars 2014 'modifiant les arrêtés royaux nos 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). Il n'apparaît pas clairement pourquoi si l'eau et l'électricité sont des biens de première nécessité (voir le commentaire : *Doc. Parl.* Chambre, n° 55-0142/001, 3), le gaz naturel ne l'est pas non plus.

‡LW-BDCULFGBI-GGJEDYM‡

EXAMEN DU TEXTE

4. Il convient de préciser ce qu'il faut entendre par « clients résidentiels » à l'article 3 de la proposition de loi. Cette précision peut par exemple être apportée en complétant la disposition proposée par une référence à l'article 2, 16°*bis*, de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité', qui s'énonce comme suit :

> « 16° *bis* 'client résidentiel' : un client achetant de l'électricité pour son propre usage domestique, ce qui exclut les activités commerciales ou professionnelles ».

5. Par analogie avec la règle énoncée à l'article 1er*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 1er*bis* de l'arrêté royal n° 20. Il y est en effet question d'une telle réduction « à partir du 1er avril 2014 et jusqu'au 31 août 2015 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS — Jo BAERT

‡LW-BDCULFGBI-GGJEDYM‡