



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.054/1/V
van 16 september 2025

avis 78.054/1/V
du 16 septembre 2025

over

sur

een voorontwerp van wet
'lagere kosten'

un avant-projet de loi 'sur la
réduction des coûts'

Op 22 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 5 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'lagere kosten'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 9 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Elly VAN DE VELDE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 september 2025.

*

Le 22 juillet 2025, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 5 septembre 2025^{**}, sur un avant-projet de loi 'sur la réduction des coûts'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 9 septembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Elly VAN DE VELDE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 septembre 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er vooreerst toe wijzigingen aan te brengen aan het Wetboek diverse rechten en taksen (hierna: WDRT), waaronder de opheffing van het recht op geschriften voor bankgeschriften (hoofdstuk 1 van titel 2 van het voorontwerp), de belasting voor aanplakking (hoofdstukken 1 en 4 van titel 4) en de invoering van een vrijstelling voor de jaarlijkse taks op verzekeringsverrichtingen in het kader van aanvullende pensioenen voor zelfstandigen actief als natuurlijke persoon, voor de meewerkende echtgenoten en voor de zelfstandige helpers (titel 3).

Daarnaast worden de wet van 12 mei 2024 ‘tot digitalisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën, de burgers, de bedrijven, de rechtspersonen en bepaalde derden en tot opheffing van de wet van 26 januari 2021 betreffende de dematerialisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën, de burgers, rechtspersonen en bepaalde derden en tot wijziging van diverse fiscale wetboeken en wetten’ (hoofdstuk 2 van titel 2 en hoofdstuk 2 van titel 4) en de wet van 12 mei 2024 ‘houdende diverse fiscale bepalingen’ (hoofdstuk 3 van titel 4) aangepast om deze in overeenstemming te brengen met de betreffende wijzigingen aan het WDRT.

Ten slotte worden de accijnzen afgeschaft op plantaardige dranken, andere dan de dranken op basis van soja of van rijst, zonder toegevoegde suikers. Hiertoe worden de wet van 21 december 2009 ‘betreffende het accijnsstelsel van alcoholvrije dranken en koffie’ (hoofdstuk 1 van titel 5) en de gewone wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’ (hoofdstuk 2 van titel 5) gewijzigd.

De titels 2 en 5 van de aan te nemen wet treden in werking op 1 december 2025, terwijl de titels 3 en 4 in werking treden op 1 januari 2026.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

BEVOEGDHEID

3. Artikel 16 van het voorontwerp heft de bepalingen inzake de belasting voor aanplakking op. Aangezien de machtiging om aanplakking te verbieden, zoals vervat in artikel 200, eerste lid, van het WDRT, echter strekt tot de bescherming van de schoonheid van gebouwen, monumenten, zichten en landschappen, zijn krachtens artikel 6, § 1, I, 1° en 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ de gewesten hiervoor bevoegd.² Bijgevolg zijn alleen de gewesten bevoegd om artikel 200 van het WDRT op te heffen.³

De opheffing van artikel 200 van het WDRT moet uit het voorontwerp worden weggelaten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De artikelen 11 en 17 tot 20 van het voorontwerp brengen wijzigingen aan in nog niet in werking getreden wijzigingsbepalingen van het WDRT of heffen deze op. Aangezien de Koning gemachtigd is om de datum van inwerkingtreding van die wijzigingsbepalingen te bepalen,⁴ dient erover te worden gewaakt dat die niet in werking treden vóór de desbetreffende bepalingen uit het voorliggende voorontwerp.

Het is overigens overbodig om te verwijzen naar de thans geldende toekomstige inwerkingtreding van wijzigingsbepalingen waarvan het voorontwerp de opheffing voorschrijft. De zinsnede “dat op 1 januari 2028 in werking moest treden,” dient dan ook uit de artikelen 18 tot 20 van het voorontwerp te worden weggelaten.

Het is evenzeer overbodig om in de wetshistoriek te verwijzen naar de toekomstige inwerkingtreding van een wijzigingsbepaling. De zinsnede “dat in werking treedt ten laatste op 1 januari 2028” dient bijgevolg uit artikel 4 van het voorontwerp te worden weggelaten. Om dezelfde reden moet in die bepaling niet worden verwezen naar het precieze artikel waarmee dergelijke wijziging wordt doorgevoerd. De woorden “artikel 126” dienen dan ook te worden weggelaten.

² GwH 30 mei 2013, nr. 74/2013, B.21-22.

³ Zoals voor het Vlaamse Gewest al gebeurde bij artikel 5 van het decreet van 17 mei 2024 ‘houdende diverse bepalingen over omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening’.

⁴ Zie artikel 222 van de wet van 12 mei 2024 ‘tot digitalisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën, de burgers, de bedrijven, de rechtspersonen en bepaalde derden en tot opheffing van de wet van 26 januari 2021 betreffende de dematerialisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën, de burgers, rechtspersonen en bepaalde derden en tot wijziging van diverse fiscale wetboeken en wetten’ en artikel 110 van de wet van 12 mei 2024 ‘houdende diverse fiscale bepalingen’.

5. Aangezien er, ingevolge de opheffing van het recht op geschriften op bankgeschriften (hoofdstuk 1 van titel 2), geen nood meer is om in boek I van het WDRT naast “akten” nog te spreken van “geschriften”,⁵ verdient het aanbeveling om ook de woorden “of geschrift” in artikel 15 van het WDRT weg te laten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. De teksten van het dispositief en van de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 van het voorontwerp moeten worden omgewisseld.

Artikel 10

7. De gemachtigde bevestigde dat met “tot het passend beloop” in de Nederlandse tekst van artikel 10 van het voorontwerp wordt bedoeld “ten belope van het onverschuldigde bedrag” en met “à due concurrence” in de Franse tekst ervan wordt bedoeld “à concurrence du montant indu”.

De tekst van die ontworpen bepaling moet in die zin worden aangepast.

Artikel 16

8. De wetshistoriek van de op te heffen bepalingen moet volledig worden weergegeven. Artikel 190 van het WDRT is het laatst gewijzigd bij “de wet van 7 mei 2007” en de artikelen 196 en 201¹ van het WDRT zijn het laatst gewijzigd bij “de wet van 27 april 2016”.

Artikel 21

9. Artikel 21 van het voorontwerp bevat een overgangsmaatregel betreffende het op te heffen artikel 197 van het WDRT, luidens hetwelk elke jaarlijkse belasting ineens kan worden betaald voor één of verscheidene jaren. Het ontworpen artikel bepaalt dat een belastingplichtige voor het bedrag van de voor de jaren 2026 en volgende reeds betaalde jaarlijkse belasting voor aanplakking een verzoek tot teruggave kan indienen.

Gevraagd volgens welke procedure dat verzoek tot teruggave gebeurt, verwees de gemachtigde naar artikel 23 van het WDRT. Die bepaling heeft echter enkel betrekking op de in boek I van dat Wetboek geregelde rechten op geschriften. Het is bijgevolg aan te bevelen om in artikel 21 van het voorontwerp uitdrukkelijk te bepalen dat artikel 23 van het WDRT overeenkomstig van toepassing is op het verzoek tot teruggave van de belasting voor aanplakking.

⁵ Zie ook de algemene toelichting bij titel 2, hoofdstuk 1, in de memorie van toelichting.

Artikel 23

10. De woorden “en de wet van 21 december 2009” moeten worden weggelaten.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a tout d'abord pour objet d'apporter des modifications au Code des droits et taxes divers (ci-après : CDTD), dont l'abrogation du droit d'écriture sur les écrits bancaires (chapitre 1^{er} du titre 2 de l'avant-projet), l'abrogation de la taxe d'affichage (chapitres 1^{er} et 4 du titre 4) et l'instauration d'une exonération de la taxe annuelle sur les opérations d'assurance dans le cadre des pensions complémentaires pour les travailleurs indépendants personnes physiques, pour les conjoints aidants et pour les aidants indépendants (titre 3).

En outre, la loi du 12 mai 2024 'visant à digitaliser les relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, les entreprises, les personnes morales et certains tiers et abrogeant la loi du 26 janvier 2021 sur la dématérialisation des relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, personnes morales et certains tiers, et modifiant différents codes fiscaux et lois fiscales' (chapitre 2 du titre 2 et chapitre 2 du titre 4) et la loi du 12 mai 2024 'portant des dispositions fiscales diverses' (chapitre 3 du titre 4) sont adaptées afin de les conformer aux modifications concernées du CDTD.

Enfin, les accises sur les boissons végétales autres que celles à base de soja ou de riz, non additionnées de sucre, sont supprimées. À cette fin, la loi du 21 décembre 2009 'relative au régime d'accise des boissons non alcoolisées et du café' (chapitre 1^{er} du titre 5) et la loi ordinaire du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (chapitre 2 du titre 5) sont modifiées.

Les titres 2 et 5 de la loi dont l'adoption est envisagée entrent en vigueur le 1^{er} décembre 2025, alors que les titres 3 et 4 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

COMPÉTENCE

3. L'article 16 de l'avant-projet abroge les dispositions relatives à la taxe d'affichage. Or, dès lors que l'habilitation permettant d'interdire l'affichage, inscrite à l'article 200, alinéa 1^{er}, du CDTD, vise à protéger la beauté des édifices, monuments, sites et paysages, ce sont les régions qui sont compétentes à cet effet en vertu de l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o et 7^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ². Par conséquent, seules les régions sont compétentes pour abroger l'article 200 du CDTD ³.

On omettra l'abrogation de l'article 200 du CDTD de l'avant-projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Les articles 11 et 17 à 20 de l'avant-projet apportent des modifications à des dispositions modificatives du CDTD qui ne sont pas encore entrées en vigueur ou les abrogent. Dès lors que le Roi est habilité à fixer la date d'entrée en vigueur de ces dispositions modificatives ⁴, on veillera à ce que celles-ci n'entrent pas en vigueur avant les dispositions concernées de l'avant-projet à l'examen.

Il est d'ailleurs superflu de faire référence à l'entrée en vigueur future actuellement en vigueur de dispositions modificatives dont l'avant-projet prescrit l'abrogation. Le membre de phrase « , qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2028, » doit dès lors être omis des articles 18 à 20 de l'avant-projet.

Il est tout autant superflu de faire référence dans l'historique à la future entrée en vigueur d'une disposition modificative. Par conséquent, on omettra le membre de phrase « qui entre en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2028 » de l'article 4 de l'avant-projet. Par identité de motif, cette disposition ne doit pas viser l'article précis opérant cette modification. On omettra dès lors les mots « l'article 126 de ».

² C.C., 30 mai 2013, n° 74/2013, B.21-22.

³ Comme la Région flamande l'a déjà fait par l'article 5 du décret du 17 mai 2024 'portant dispositions diverses relatives à l'environnement, à la nature et à l'aménagement du territoire'.

⁴ Voir l'article 222 de la loi du 12 mai 2024 'visant à digitaliser les relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, les entreprises, les personnes morales et certains tiers et abrogeant la loi du 26 janvier 2021 sur la dématérialisation des relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, personnes morales et certains tiers, et modifiant différents codes fiscaux et lois fiscales' et l'article 110 de la loi du 12 mai 2024 'portant des dispositions fiscales diverses'.

5. Dès lors qu'il n'est plus nécessaire, à la suite de l'abrogation du droit d'écriture sur les écrits bancaires (chapitre 1^{er} du titre 2), de mentionner dans le livre I^{er} du CDTD les « écrits » en plus des « actes »⁵, il est recommandé d'omettre également les mots « ou écrit » à l'article 15 du CDTD.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

6. On permutera les textes du dispositif et du commentaire de l'article 1^{er} de l'avant-projet.

Article 10

7. Le délégué a confirmé que l'on entend par les mots « tot het passend beloop » dans le texte néerlandais de l'article 10 de l'avant-projet « ten belope van het onverschuldigde bedrag » et par les mots « à due concurrence » dans le texte français « à concurrence du montant indu ».

Le texte de cette disposition en projet sera adapté en ce sens.

Article 16

8. L'historique des dispositions à abroger doit être reproduit dans son intégralité. L'article 190 du CDTD a été modifié en dernier lieu par « la loi du 7 mai 2007 » et les articles 196 et 201¹ du CDTD ont été modifiés en dernier lieu par « la loi du 27 avril 2016 ».

Article 21

9. L'article 21 de l'avant-projet contient une mesure transitoire relative à l'article 197, à abroger, du CDTD, aux termes duquel les taxes annuelles peuvent être acquittées en une fois pour une ou plusieurs années. L'article en projet dispose qu'un redevable peut introduire une demande en restitution pour le montant de la taxe annuelle déjà payé pour les années 2026 et suivantes.

Invité à préciser selon quelle procédure cette demande en restitution doit être introduite, le délégué a renvoyé à l'article 23 du CDTD. Cette disposition porte toutefois uniquement sur les droits d'écriture réglés au livre I^{er} de ce Code. Par conséquent, il est recommandé de prévoir explicitement à l'article 21 de l'avant-projet que l'article 23 du CDTD est applicable par analogie à la demande en restitution de la taxe d'affichage.

⁵ Voir également le commentaire général consacré au titre 2, chapitre 1^{er}, dans l'exposé des motifs.

Article 23

10. On omettra les mots « et la loi du 21 décembre 2009 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS