

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

3 mars 2006

PROPOSITION DE RÉOLUTION

relative au taux de TVA

(déposée par M. Melchior Wathelet)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

3 maart 2006

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

betreffende het btw-tarief

(ingediend door de heer Melchior Wathelet)

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)

CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)

CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)

CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum

COM : Commissievergadering

MOT : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS

I. Contexte

La Belgique, comme de nombreux pays européens, vient de suivre avec attention les discussions du Conseil Ecofin sur les taux de TVA, ce qui n'a pas manqué de susciter de nombreuses réactions partout en Europe.

L'Union européenne, et plus particulièrement la Commission européenne, souhaitait instaurer des taux uniques et uniformes de TVA sur l'ensemble du territoire de l'Union. La directive 92/111/CEE du Conseil, du 14 décembre 1992, modifiant la directive 77/388/CEE et portant mesures de simplification en matière de taxe sur la valeur ajoutée a, dès lors, été adoptée (JOL n°384 du 30 décembre 1992, pp.47 à 57).

Cette directive avait comme objectif d'éviter des distorsions de concurrence entre États au niveau de la TVA. En d'autres termes, il fallait éviter que les pays à faible taux aient un avantage décisif face aux pays à taux élevés. À titre d'exemple, en 1988, le taux de TVA français sur les voitures de tourisme était de 28%, alors qu'en Allemagne, il était de 15%, ce qui mettait le vendeur français dans l'impossibilité d'être concurrentiel. Pareille harmonisation était nécessaire pour assurer le fonctionnement du marché intérieur.

Cependant, l'harmonisation totale des taux de TVA n'a pas été possible car certains pays voulaient garder certains taux réduits pour certaines marchandises ou certains services. En conséquence, la directive a autorisé chacun des États à lister d'une manière exhaustive une série de services ou de marchandises bénéficiant d'un taux réduit, la fameuse annexe H....qui devait assurer la transition, en attendant l'instauration d'un régime définitif prévu pour 1996 (art. 1^{er}, 7° de la directive 92/111, modifiant l'article 12, § 3, a) de la directive 77/388/CEE, publiée au JOL n°145 du 13 juin 1977, pp. 1 à 40).

Depuis lors, à chaque négociation européenne au niveau de la TVA, les pays se déchirent et opposent leurs visions sur le contenu de cette liste. On vient encore de le constater lors du dernier Conseil Ecofin. Ces discussions multiples et ces remises en question constantes nous ont amené à nous poser la question de l'opportunité de la directive et même de sa légalité au regard du traité de l'Union.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. Context

Net als veel Europese landen, heeft België de recente besprekingen op de Raad Ecofin over de btw-tarieven met aandacht gevolgd. Tal van Europese landen hebben daarop uitgebreid gereageerd.

De Europese Unie, in het bijzonder de Europese Commissie, streefde ernaar enige en eenvormige btw-tarieven voor het gehele grondgebied van de Unie in te stellen. Derhalve werd Richtlijn 92/111/EEG van de Raad van 14 december 1992 tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG en tot invoering van vereenvoudigingsmaatregelen op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde aangenomen (Publicatieblad nr. L 384 van 30 december 1992, blz. 47 tot 57).

Die richtlijn beoogde te voorkomen dat de in de lidstaten onderling verschillende btw-tarieven de concurrentie zouden verstoren, en de landen met lage tarieven een aanzienlijk voordeel zouden genieten ten aanzien van de landen met hoge tarieven. Zo bedroeg in 1988 het btw-tarief voor personenwagens in Frankrijk 28%, in Duitsland 15%; daardoor hadden de Franse verkopers een duidelijk concurrentieel nadeel. Om de werking van de interne markt te waarborgen, was dus een soortgelijke harmonisatie vereist.

De harmonisatie van de btw-tarieven over de hele lijn was evenwel onmogelijk, omdat sommige landen bepaalde verlaagde btw-tarieven voor bepaalde goederen of diensten wensten te behouden. Derhalve werd in de richtlijn bepaald dat elke lidstaat een exhaustieve lijst van goederen of diensten mocht opstellen die voor een verlaagd btw-tarief in aanmerking kwamen (de befaamde «bijlage H»). Zulks was weliswaar een overgangsmaatregel, in afwachting van de definitieve, voor 1996 geplande regeling (artikel 1, 7°, van Richtlijn 92/111, tot wijziging van artikel 12, § 3, a) van Richtlijn 77/388/EEG, bekendgemaakt in het Publicatieblad nr. L 145 van 13 juni 1977, blz. 1 tot 40).

Wanneer op Europees niveau over de btw-tarieven wordt onderhandeld, kruisen de lidstaten sindsdien telkens weer de degens over de inhoud van die lijst. Ook op de recentste Raad Ecofin was dat weer het geval. Aangezien de regeling heel vaak aanleiding heeft gegeven tot controverse en voortdurend ter discussie wordt gesteld, rijst de vraag of de richtlijn wel opportuun is, en zelfs of ze niet indruist tegen het EU-Verdrag.

Il faut également ajouter que la Commission avait l'intention, en 1992, d'harmoniser l'ensemble des taux de TVA, alors que l'annexe H ne devait s'appliquer que pendant une période de transition, en attendant une harmonisation totale.

Entre-temps, la Commission a fondamentalement changé sa politique et a concédé qu'une différence de taux entre États ne posait pas de problèmes si cela n'avait pas d'influence sur le marché intérieur. En d'autres termes, la Commission a mis de côté l'idée d'arriver à harmoniser les taux d'une manière globale au niveau européen.

II. Base légale

La base légale de la directive 77/388/CEE, ainsi que de la directive 92/111/CEE qui l'a modifiée, est l'article 93 du traité CE:

– art 93: *«Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur dans le délai prévu à l'article 14.»*

Il faut retenir de cet article, qui fonde l'intervention d'une directive européenne, le fait que la directive n'a de base légale que dans la mesure où celle-ci assure un bon fonctionnement du marché intérieur.

Il faut également se souvenir de l'article 5 du traité CEE, instaurant le principe de subsidiarité et dont les éléments essentiels sont les suivants:

– art 5: La Communauté ne peut agir que *« dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité »*;

« Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. ». Le troisième paragraphe impose à l'Europe, dans le cadre de son action, de ne pas excéder *« ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité »*.

Tevens moet daaraan worden toegevoegd dat de Commissie in 1992 van plan was alle btw-tarieven te harmoniseren; bijlage H zou alleen gelden tijdens een overgangperiode, in afwachting van een algehele harmonisatie.

Inmiddels heeft de Commissie haar beleidskoers grondig bijgesteld, en heeft zij ingezien dat onderling verschillende btw-tarieven in de lidstaten geen moeilijkheden opleveren, zolang zulks geen gevolgen heeft voor de interne markt. De Commissie is dus afgestapt van haar streven om alle btw-tarieven in heel Europa op elkaar af te stemmen.

II. Wettelijke grondslag

Richtlijn 77/388/EEG, alsook Richtlijn 92/111/EEG tot wijziging van de eerstgenoemde richtlijn, zijn wettelijk gegrondvest op artikel 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Dat artikel 93 luidt als volgt: *« De Raad stelt op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen de bepalingen vast die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voorzover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt binnen de in artikel 14 gestelde termijn te verzekeren. »*

Uit dat artikel, op grond waarvan Europese richtlijnen kunnen worden uitgevaardigd, blijkt dat richtlijnen slechts over een wettelijke grondslag beschikken wanneer zij een goede werking van de interne markt waarborgen.

Tevens wordt herinnerd aan artikel 5 van het EU-Verdrag, waarin het subsidiariteitsbeginsel wordt ingesteld. De belangrijkste aspecten van dat artikel 5 luiden als volgt: de Gemeenschap mag slechts handelen *« binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen. Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. »*. Het derde lid bepaalt dat *« het optreden van de Gemeenschap (...) niet verder [mag gaan] dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken. »*

III. La conformité de la directive au regard du traité

Il apparaît aujourd'hui clairement que des disparités de taux de TVA entre États sur certains services n'ont aucun impact sur la création du marché intérieur. Des taux de TVA différents en fonction des États pour des services comme l'HORECA ou les travaux sur les bâtiments d'habitation ou scolaires n'ont pas d'impact sur le marché intérieur. En effet, la haute intensité de main-d'œuvre et le caractère très local de ces services font que des différences de taux de TVA entre États n'ont aucune influence sur le marché intérieur et n'interfèrent en rien en matière de concurrence.

À titre d'exemple, pas moins de huit États appliquent des taux réduits de TVA dans le secteur de l'HORECA sans que cela nuise à la concurrence, ni engendre de tensions fortes entre les économies nationales.

En conséquence, la directive TVA 77/388 et son annexe H interdisent à des États membres de réduire leurs taux de TVA sur certains services, même si le taux réduit n'a pas d'effet perturbateur sur le bon fonctionnement du marché unique, sans provoquer de distorsions de concurrence.

Bien plus, au niveau national, des taux réduits de TVA ont montré leurs effets bénéfiques sur des économies nationales et sur certains secteurs en particulier. Il n'est plus utile de rappeler l'impact bénéfique du taux réduit sur le secteur de la construction. Cela aide à relancer un secteur et crée un incitant à utiliser de la main-d'œuvre déclarée.

Il est donc clair que certaines dispositions de la directive 77/388/CEE précitée et son annexe H outrepassent les compétences de l'Union:

- au regard de l'article 93: car elle harmonise (ou supprime l'autonomie des États) alors que ce n'est pas nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur;

- au regard de l'article 5 (principe de subsidiarité), car des réductions de taux de TVA au niveau national permettent de stimuler certains secteurs, alors qu'une législation européenne n'apporte rien au marché intérieur ou à la concurrence transfrontalière. Le niveau de pouvoir le plus opportun reste donc le niveau national.

III. Overeenstemming van de richtlijn met het EU-verdrag

Vandaag is zonneklaar dat de interne markt geenszins te lijden heeft onder het feit dat in de diverse lidstaten voor bepaalde diensten uiteenlopende btw-tarieven gelden. Dat de lidstaten onderling verschillende btw-tarieven hanteren voor diensten zoals de horecasector of bouwwerkzaamheden in verband met woningen of scholen, heeft geen effect op de interne markt. Aangezien het om heel arbeidsintensieve diensten gaat, die bovendien zeer lokaal van aard zijn, hebben de btw-verschillen tussen lidstaten geen enkele invloed op de interne markt, en brengen zij het concurrentievermogen niet in het gedrang.

Zo wordt bijvoorbeeld in niet minder dan 8 lidstaten een verlaagd btw-tarief voor de horecasector gehanteerd, zonder dat zulks het concurrentievermogen aantast, of voor zware spanningen zorgt tussen de nationale economieën van de betrokken landen.

Uit een en ander volgt dat de btw-richtlijn 77/388 en de bijbehorende bijlage H de lidstaten een verbod oplegt om hun btw-tarief op bepaalde diensten te verlagen, ofschoon dat verlaagde btw-tarief geen verstoring effect heeft op de goede werking van de interne markt, en het concurrentievermogen daardoor niet in het gedrang komt.

Meer nog, op nationaal vlak is het weldoend effect gebleken van verlaagde btw-tarieven voor nationale economieën, en voor bepaalde sectoren in het bijzonder (hierbij denken we aan de gunstige weerslag van het verlaagde tarief op de bouwsector). Zulks draagt bij tot de opleving van een sector en vormt een stimulus om regelmatige arbeidskrachten in te zetten.

Het is dus duidelijk dat sommige bepalingen van Richtlijn 77/388/EEG en de bijlage H daarbij de bevoegdheden van de Unie te buiten gaan:

- ten aanzien van artikel 93: de richtlijn harmoniseert (of heft de autonomie van de lidstaten op), terwijl dat niet nodig is om de instelling en de werking van de interne markt te verzekeren;

- ten aanzien van artikel 5 (subsidiariteitsbeginsel): verlagingen van de btw-tarieven op nationaal vlak maken het mogelijk bepaalde sectoren te stimuleren, terwijl een Europese wetgeving niets bijdraagt aan de interne markt of de grensoverschrijdende concurrentie. Het meest opportune bestuursniveau blijft dus het nationale vlak.

Les États restent donc compétents en vue d'instaurer leurs taux de TVA réduits, pour autant que cette réduction de taux ne perturbe pas le bon fonctionnement du marché unique et qu'elle ne soit pas source de distorsions de concurrence, ce qui n'est pas le cas pour les prestations de services locales, à haute intensité de main-d'œuvre.

IV. Et en Belgique?

La Belgique est dès lors, au regard du traité, compétente pour réduire ses taux de TVA et en mesure de concrétiser son accord de gouvernement en diminuant le tarif de la TVA *«pour certains secteurs à haute intensité de main-d'œuvre comme notamment le support musical, l'aménagement et l'entretien des jardins, la construction, avec une attention particulière pour le logement social, les bâtiments scolaires et l'HORECA»*, et de respecter son engagement ferme vis-à-vis de certains secteurs et les accords de la Saint-Boniface.

Toutefois, il est évident que si la Belgique réduisait certains taux de TVA, cela engendrerait des contestations juridiques.

Il serait dès lors préférable de faire en sorte que la Cour de justice des Communautés européennes se prononce sur la conformité de la législation européenne en matière de TVA, au regard du traité et plus particulièrement des articles 5 et 93.

Pour ce faire, la Belgique peut introduire un recours en annulation contre toute directive devant la Cour. Or, ce 24 janvier 2006, le Conseil Ecofin vient de se prononcer en faveur de l'adoption d'une nouvelle directive TVA, qu'il faudrait contester afin de contraindre la Cour de se prononcer sur les répartitions de compétences entre les États et l'Europe, sur la question de la TVA. Cette directive du Conseil excède les pouvoirs de la Communauté européenne puisqu'elle refuse l'autonomie des États là où s'applique le principe de subsidiarité, et plus particulièrement les amendements relatifs à l'HORECA ou aux bâtiments scolaires. L'annexe H et plus précisément les dernières décisions de janvier n'ont donc plus de base légale.

Melchior WATHELET (cdH)

De lidstaten blijven dus bevoegd om verlaagde btw-tarieven in te stellen, voor zover die tariefverlaging de goede werking van de interne markt niet verstoort en geen bron van concurrentievervalsing vormt, wat niet het geval is voor lokale dienstverlening, waarbij intensief arbeidskrachten worden gebruikt.

IV. Quid in België?

België is op grond van het Verdrag dus bevoegd om zijn btw-tarieven te verlagen en bij machte om zijn regeerakkoord uit te voeren door het btw-tarief te verlagen *«voor sectoren zoals onder meer de tuinaanleg en -onderhoud, de geluidsdragers, de bouw met een bijzondere aandacht voor de sociale huisvesting en de schoolgebouwen en de horeca»*, alsook om zijn vastberaden verbintenis ten opzichte van bepaalde sectoren en het pinksterakkoord na te komen.

Het ligt echter voor de hand dat mocht België bepaalde btw-tarieven verlagen, dit aanleiding zou geven tot juridische betwistingen.

Het ware dus verkieslijk zo te handelen dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een uitspraak doet over de overeenstemming van de Europese btw-wetgeving met het Verdrag, en meer bepaald met de artikelen 5 en 93.

Daartoe kan België bij het Hof tegen elke richtlijn een beroep tot vernietiging instellen. Op 24 januari 2006 heeft de Raad Ecofin zich evenwel uitgesproken voor de aanname van een nieuwe btw-richtlijn. Die richtlijn zou moeten worden betwist, om aldus het Hof te dwingen een uitspraak te doen over de bevoegdheidsverdeling tussen Europa en de lidstaten inzake het btw-vraagstuk. Die richtlijn van de Raad overschrijdt de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap, aangezien zij de autonomie van de lidstaten niet erkent daar waar het subsidiariteitsbeginsel geldt, en meer bepaald de verbeteringen in verband met de horecasector of de schoolgebouwen. Bijlage H en meer bepaald de jongste beslissingen van januari hebben dus niet langer een wettelijke basis.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. considérant la directive 77/388/CEE en matière de TVA, modifiée entre autres par la directive 92/111/CEE et son annexe H;

B. considérant l'évolution de la position de la Commission en matière de TVA;

C. considérant la décision du Conseil Ecofin du 24 janvier 2006 sur les taux réduits de TVA;

D. considérant la proposition de directive du Conseil relative au système commun de TVA;

E. considérant les articles 5 et 93 du traité de l'Union européenne;

F. considérant qu'une réduction de TVA pour certains services ne perturbe pas le bon fonctionnement du marché unique et n'est pas source de distorsions de concurrence;

G. considérant que des réductions de taux de TVA, au niveau national, permettent de soutenir certains secteurs;

H. considérant que le gouvernement belge s'est engagé vis-à-vis de certains secteurs à tout mettre en œuvre pour les soutenir par le biais d'une réduction de taux de TVA;

I) considérant que le gouvernement s'est engagé, dans le cadre des accords de la Saint-Boniface, à réduire la TVA sur les bâtiments scolaires;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT:

1. de contester par toutes voies de droit les directives européennes relatives à la TVA, en ce qu'elles rendent impossible aux États membres de réduire les taux de TVA dans certains secteurs, alors que ces réductions de TVA n'auraient pas de répercussions sur le marché intérieur, tout en ne créant pas de distorsions de concurrence;

2. en dernier ressort, de légiférer en matière de réductions de TVA et d'assumer sa compétence.

Le 14 février 2006

Melchior WATHELET (cdH)

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Kamer van volksvertegenwoordigers,

A. Gelet op Richtlijn 77/388/EEG inzake de btw, onder andere gewijzigd bij Richtlijn 92/111/EEG en de bijlage H daarbij;

B. Gelet op de evolutie van de positie van de EU-Commissie inzake btw;

C. Gelet op de beslissing van de Raad Ecofin van 24 januari 2006 over de verlaagde btw-tarieven;

D. Gelet op het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het gemeenschappelijk btw-stelsel;

E. Gelet op de artikelen 5 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;

F. Stelt vast dat verlagingen van de btw voor bepaalde diensten de goede werking van de interne markt niet verstoort en geen bron van concurrentievervalsing vormt;

G. Stelt vast dat verlaging van de btw-tarieven op nationaal vlak voor bepaalde sectoren een steun kan vormen;

H. Stelt vast dat de Belgische regering zich ten opzichte van bepaalde sectoren ertoe heeft verbonden alles in het werk te stellen om ze door middel van een verlaging van de btw-tarieven te steunen;

I. Stelt vast dat de regering zich in het licht van het pinksterakkoord ertoe heeft verbonden de btw op de scholenbouw te verlagen;

VRAAGT DE REGERING:

1. de Europese btw-richtlijnen met alle rechtsmiddelen te betwisten, omdat zij het de lidstaten onmogelijk maken de btw-tarieven in bepaalde sectoren te verlagen, terwijl die btw-verlagingen geen weerslag op de interne markt zouden hebben en hoegenaamd geen concurrentievervalsing tot stand zouden brengen;

2. in laatste instantie, inzake btw-verlagingen wetgevend op te treden en haar bevoegdheid te laten gelden.

14 februari 2006