

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 mei 2018

WETSVOORSTEL

**betreffende het verlaagde btw-tarief
voor de afbraak en de heropbouw
van woongebouwen**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 54 0356/ (B.Z. 2014):

- 001: Wetsvoorstel van de heer Clarinval c.s.
- 002: Toevoeging indieners.
- 003: Advies van de Raad van State.
- 004: Advies van het Rekenhof.
- 005: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 mai 2018

PROPOSITION DE LOI

**relative au taux réduit de TVA
pour la démolition et la reconstruction
des bâtiments d'habitation**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 54 0356/ (S.E. 2014):

- 001: Proposition de loi de M. Clarinval et consorts.
- 002: Ajout auteurs.
- 003: Avis du Conseil d'État.
- 004: Avis de la Cour des comptes.
- 005: Amendements.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
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:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

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

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd 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
courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Advies goedgekeurd in de algemene vergadering van 23 mei 2018

Vraag om advies

Op 23 maart 2018 heeft het Rekenhof een brief ontvangen van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, op grond van artikel 79, eerste lid, van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, met de vraag een nota te ontvangen met een raming van de nieuwe uitgaven of minderontvangsten die de goedkeuring van de amendementen 1 en 2 op het Wetsvoorstel betreffende het verlaagde btw-tarief voor de afbraak en de heropbouw van woongebouwen, amendementen ingediend door de heren Benoît Piedboeuf, David Clarinval, Gautier Calomne en Vincent Scourneau (DOC 54 0356/005) als gevolg zou hebben.

Inhoud van de amendementen

Sinds 1 januari 2007 voorziet artikel 1^{quater} van 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, bekrachtigd bij de wet van 27 mei 1971, in de toepassing van een btw-tarief van 6 % voor de afbraak en de daarmee gepaard gaande heropbouw van een woning.

Om op dat verlaagde btw-tarief recht te kunnen hebben, moet het afgebroken en heropgebouwde gebouw echter gelegen zijn in een van de grote steden die zijn opgesomd in de koninklijke besluiten van 12 augustus 2000, 26 september 2001 en 28 april 2005 (zie tabel A, rubriek XXXVII, tweede lid, 2°, van voornoemd koninklijk besluit nr. 20).

In het kader van het economisch herstelplan is die maatregel tijdelijk uitgebreid tot het hele Belgische grondgebied. Die uitbreiding was van 1 januari 2009 tot 31 december 2009 van kracht. De maatregel werd vervolgens verlengd tot 31 december 2010.

Het initiële wetsvoorstel strekte ertoe de beperkingen *ratione loci* die van toepassing zijn voor werk met betrekking tot afbraak of heropbouw definitief af te schaffen, teneinde het verlaagde btw-tarief van 6 % voortaan te laten gelden voor het hele grondgebied.

Het eerste amendement voegt hier nu aan toe dat: “de werken moeten betrekking hebben op een woning waarvoor de bevoegde overheid heeft verklaard dat zij een gevaar vormt voor de openbare netheid en bewoonbaarheid.”

Dit amendement beoogt tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State (nr. 60.924/3 van 28 februari 2017, DOC 54 0356/003 van 17 maart 2017) die oordeelde dat het eerst voorgelegde wetsvoorstel slechts kon worden doorgevoerd ofwel nadat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling in lijn is gebracht met punt 10 van bijlage III bij richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006, ofwel nadat deze bijlage is gewijzigd op een manier waarvoor de voorgestelde regeling doorgang zou kunnen vinden (DOC 54 0356/003 van 17 maart 2017, punt 3.4.).

Avis adopté en assemblée générale du 23 mai 2018

Demande d'avis

En vertu de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre des représentants, le président de la Chambre a invité, par lettre du 23 mars 2018, la Cour à lui remettre une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution des recettes qu'engendreraient les amendements n° 1 et 2 à la proposition de loi relative au taux réduit de TVA pour la démolition et la reconstruction des bâtiments d'habitation déposés par MM. Benoît Piedboeuf, David Clarinval, Gautier Calomne et Vincent Scourneau (DOC 54 0356/005).

Contenu des amendements

Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'article 1^{er} quater de l'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, confirmé par la loi du 27 mai 1971, prévoit l'application d'un taux de TVA de 6 % pour la démolition et la reconstruction conjointe d'un bâtiment d'habitation.

Afin de pouvoir bénéficier de ce taux réduit de TVA, le bâtiment démolé et reconstruit doit toutefois être situé dans l'une des grandes villes énumérées dans les arrêtés royaux du 12 août 2000, du 26 septembre 2001 et du 28 avril 2005 (voir tableau A, rubrique XXXVII, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal n° 20 précité).

Dans le cadre du plan de relance économique, cette mesure avait été temporairement étendue à l'ensemble du territoire belge. Cette extension a été en vigueur du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2009, avant d'être prolongée jusqu'au 31 décembre 2010.

La proposition de loi initiale visait à supprimer définitivement les limitations *ratione loci* applicables aux opérations de démolition et de reconstruction afin d'étendre désormais le taux réduit de TVA de 6 % à l'ensemble du territoire.

Le premier amendement ajoute en l'espèce que: “les opérations doivent concerner un logement pour lequel l'autorité compétente a déclaré qu'il constitue un danger pour la propreté et la salubrité publiques”.

Cet amendement vise à répondre aux observations formulées par le Conseil d'État (dans son avis n° 60.924/3 du 28 février 2017, DOC 54 0356/003 du 17 mars 2017), qui a estimé que la proposition de loi soumise initialement pouvait uniquement aboutir soit après que le champ d'application du régime en projet a été aligné sur le point 10 de l'annexe III de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006, soit après que cette annexe a été modifiée de manière à permettre la concrétisation du régime proposé (DOC 54 0356/003 du 17 mars 2017, point 3.4.).

Het tweede amendement brengt de inwerkingtreding van deze wet onder de gemeenrechtelijke regeling en heeft dus geen budgettaire impact.

Budgettaire weerslag van de amendementen

Het Rekenhof heeft over het initiële wetsvoorstel (DOC 54 0356/001) al een raming gemaakt: het veralgemeend toepassen van het systeem van het grootstedelijk beleid zou de schatkist op jaarbasis mogelijks 113 miljoen euro kosten (DOC 54 0356/004 van 31 maart 2017).

Door het amendement zouden voortaan enkel de “woningen, waarvoor de bevoegde overheid heeft verklaard dat ze een gevaar vormen voor de openbare netheid en bewoonbaarheid”, in aanmerking komen.

Om de budgettaire weerslag van het amendement te ramen, werd contact opgenomen met de Stafdienst Beleids-expertise en Ondersteuning van de FOD Financiën en met de drie Gewesten met het verzoek alle nuttige berekenings-informatie in dit verband over te maken. Er werd met name nagevraagd of gegevens beschikbaar zijn over het aantal woningen die aan de omschrijving voldoen.

De FOD Financiën heeft het Rekenhof een geactualiseerde berekening bezorgd van de naar aanleiding van het initieel wetsvoorstel gemaakte raming. De budgettaire kost van de maatregel wordt nu op 147 miljoen euro geraamd. Door bepaalde terugverdieneffecten in rekening te brengen besluit de nota tot een netto budgettaire kost van 100 à 120 miljoen euro. Die raming houdt geen rekening met de in het amendement ingeschreven beperking.

Uit het antwoord van de drie gewesten blijkt vooreerst dat de verschillen in gehanteerde terminologie tussen de tekst van het amendement en de gewestelijke en gemeentelijke regelgeving, een eenduidig antwoord bemoeilijken. Bovendien beschikt niet elk gewest over een volledige inventaris.

Hieruit volgt dat het momenteel niet mogelijk is voor het volledige grondgebied het aantal woningen te bepalen dat beantwoordt aan de door het amendement ingevoerde voorwaarde.

Bijgevolg is het evenmin mogelijk de budgettaire weerslag te berekenen in de hypothese dat alle woningen die aan de voorwaarde voldoen zouden worden afgebroken en heropgebouwd.

Volgende elementen kunnen volgens het Rekenhof niet-temin als indicaties worden meegenomen.

Uit het jaarrapport woningkwaliteit 2016 (Toelichting Vlaams Parlement d.d. 22 juni 2017) blijkt dat er in dat jaar in Vlaanderen 2 683 woningen werden opgenomen in de inventaris van ongeschikte en onbewoonbare woningen. (Dit zijn de nieuwe inventarisaties. Daarnaast worden er elk jaar ook weer woningen van de lijst geschrapt. De totale inventaris lag eind

Le second amendement soumet l'entrée en vigueur de la présente loi au régime de droit commun et n'a donc aucune incidence budgétaire.

Incidence budgétaire des amendements

La Cour des comptes a déjà procédé à une estimation dans le cadre de la proposition de loi initiale (DOC 54 0356/001): l'application généralisée du système de la politique des grandes villes pourrait coûter 113 millions d'euros par an au Trésor (DOC 54 0356/004 du 31 mars 2017).

L'amendement conduirait à ne plus prendre désormais en considération que les “logements pour lesquels l'autorité compétente a déclaré qu'ils constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques”.

Pour estimer l'incidence budgétaire de l'amendement, contact a été pris avec le service d'encadrement Expertise et Support stratégiques du SPF Finances ainsi qu'avec les trois régions afin qu'ils transmettent à la Cour toutes les informations de calcul utiles à cet égard. Il leur a été demandé si des données étaient disponibles concernant le nombre de logements correspondant à la définition.

Le SPF Finances a communiqué à la Cour un calcul actualisé de l'estimation qui avait été réalisée pour la proposition de loi initiale. Le coût budgétaire de la mesure est maintenant estimé à 147 millions d'euros. Après déduction de certains effets retour, la note conclut à un coût budgétaire net de 100 à 120 millions d'euros. Cette estimation ne tient pas compte de la restriction inscrite dans l'amendement.

La réponse des trois régions fait tout d'abord apparaître que les différences au niveau de la terminologie utilisée dans le texte de l'amendement et celui des réglementations régionale et communale permettent difficilement de tirer une conclusion uniforme. De plus, chaque région ne dispose pas d'un inventaire exhaustif.

Par conséquent, il n'est pas possible, dans l'état actuel des choses, de déterminer pour l'ensemble du territoire le nombre de logements qui remplissent la condition instaurée par l'amendement.

Ceci étant, il est également impossible de calculer l'incidence budgétaire de l'amendement dans l'hypothèse où tous les logements satisfaisant à la condition seraient démolis et reconstruits.

Selon la Cour des comptes, les éléments suivants peuvent néanmoins avoir une valeur indicative.

Le rapport annuel 2016 sur la qualité du logement en Flandre (présenté au Parlement flamand le 22 juin 2017) montre que 2 683 logements ont été repris cette année-là dans l'inventaire des logements inappropriés et insalubres en Flandre. (Il s'agit des nouvelles inscriptions dans l'inventaire. Chaque année, des logements sont en outre retirés de la

2016 op 7 389 woningen.) Bij deze cijfers merkt de Vlaamse Overheid op dat overeenkomstig de bepalingen die door de Vlaamse regering worden vastgesteld, de inventarisbeheerder een inventaris met afzonderlijke lijsten maakt van:

1° woningen die ongeschikt of onbewoonbaar zijn verklaard overeenkomstig de artikelen 15 tot en met 16 *quater* van de Vlaamse Wooncode;

2° woningen die onbewoonbaar zijn verklaard overeenkomstig artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet”.

De onder 1° vermelde woningen die onbewoonbaar verklaard worden vertonen per definitie een veiligheids- of gezondheidsrisico. De inschatting of dit automatisch betekent dat er een gevaar is voor de “openbare netheid of bewoonbaarheid” kan enkel dossier per dossier gemaakt worden en is niet eenduidig af te leiden uit de loutere opname in de inventaris. Woningen die ongeschikt werden verklaard zijn niet noodzakelijk woningen die een gevaar vormen voor de openbare netheid en bewoonbaarheid.

De woningen die zich bevinden op de onder 2° vermelde lijst zijn woningen die onbewoonbaar zijn verklaard door de burgemeester op basis van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet. Het is duidelijk dat deze woningen per definitie een gevaar vormen voor de openbare veiligheid en gezondheid aangezien artikel 135 NGW net daarop betrekking heeft.

De Directie Gewestelijke Huisvestingsinspectie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest deelt mee dat ze niet beschikt over informatie inzake de onbewoonbaarheid van woningen uitgesproken op grond van artikel 135 van de Nieuwe gemeentewet. Deze besluiten worden immers niet overgemaakt aan de gewestelijke diensten. Louter ten informatieve titel geeft de dienst nog mee dat in 2017 en 2016 respectievelijk 119 en 76 maal een onmiddellijk verbod op verhuring werd uitgevaardigd vanwege een risico voor de veiligheid en gezondheid van de bewoners.

Het Waals Gewest stelt dat er jaarlijks ongeveer 1 200 woningen volgens de wooncode onbewoonbaar worden verklaard door de burgemeesters van steden en gemeenten. Het gewest beschikt echter niet over statistische gegevens inzake de besluiten die genomen werden krachtens artikel 135 van de Nieuwe gemeentewet.

Op basis van de voorgaande, zeer onvolledige en voorwaardelijke gegevens, zou men als werkhypothese kunnen hanteren dat voor het volledige Belgische grondgebied jaarlijks ongeveer 5 000 woningen voor de maatregel in aanmerking zouden kunnen komen.

Indien deze bij een regeling op kruissnelheid allemaal worden afgebroken en heropgebouwd, kan men (uitgaande van een gemiddelde eenheidsprijs van 239 463 euro per nieuwbouw wooneenheid, zoals meegedeeld door de FOD Financiën) de absolute bovengrens aan omzet, ramen op 1 197 315 000 euro. Hiervan moet nog de omzet volgens

liste. Fin 2016, l’inventaire total comptait 7 389 logements.) Les autorités flamandes font remarquer au sujet de ces chiffres que, conformément aux dispositions prévues par le gouvernement flamand, le gestionnaire d’inventaire dresse un inventaire qui comporte des listes distinctes:

1° des logements qui ont été déclarés inappropriés ou insalubres en application des articles 15 à 16 *quater* du code flamand du logement;

2° des logements qui ont été déclarés insalubres en application de l’article 135 de la nouvelle loi communale.

Les logements énumérés au point 1° qui sont déclarés insalubres présentent par définition un risque pour la sécurité ou la santé. Pour évaluer si ce risque constitue automatiquement un danger pour “la propreté ou la salubrité publique”, il y a lieu d’examiner chaque dossier séparément; en outre, l’existence d’un tel danger ne peut être déduite de manière univoque de la simple inscription dans l’inventaire. Les logements qui ont été déclarés inappropriés ne sont pas nécessairement des logements qui présentent un danger pour la propreté et la salubrité publiques.

Les logements figurant dans la liste mentionnée au point 2° sont des logements qui ont été déclarés insalubres par le bourgmestre en vertu de l’article 135 de la nouvelle loi communale. Il est clair que ces logements présentent par définition un danger pour la sécurité et la santé publiques puisque l’article 135 de la nouvelle loi communale porte précisément sur la sécurité et la santé publiques.

La Direction de l’inspection régionale du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (DirI) signale qu’elle ne dispose pas d’informations sur les arrêtés d’insalubrité pris sur la base de l’article 135 de la nouvelle loi communale. Ces arrêtés ne sont en effet pas communiqués aux services régionaux. La Direction ajoute à titre purement informatif qu’une interdiction immédiate de mise en location a été prononcée à respectivement 119 et 76 reprises en 2017 et 2016 en raison d’un risque pour la sécurité et la santé des occupants du logement.

La Région wallonne indique que, chaque année, quelque 1 200 logements sont déclarés insalubres au regard du code du logement par les bourgmestres des villes et des communes. Elle ne dispose toutefois pas de données statistiques sur les arrêtés qui ont été pris en exécution de l’article 135 de la nouvelle loi communale.

Compte tenu des données très incomplètes et conditionnelles exposées ci-dessus, il serait permis de poser comme hypothèse de travail qu’environ 5 000 logements pourraient chaque année bénéficier de la mesure sur l’ensemble du territoire belge.

Si ces logements sont tous démolis et reconstruits dans le cadre d’un régime ayant atteint sa vitesse de croisière, le plafond absolu du chiffre d’affaires (basé sur le prix unitaire moyen par unité d’habitation nouvellement construite de 239 463 euros communiqué par le SPF Finances) peut être estimé à 1 197 315 000 euros. Il convient encore de déduire

de huidige regeling (afbraak/wederopbouw die plaatsvindt in de 32 grootstedelijke gebieden die momenteel bij KB zijn voorzien) worden afgetrokken. Deze omzet bedroeg volgens de FOD Financiën 108 907 686 euro. Het verschil van 1 088 407 314 maal het btw-verlies van 15 % resulteert in een theoretische impactgrens van 163,3 miljoen euro. Vanzelfsprekend zullen niet alle woningen echter worden afgebroken en heropgebouwd. Het Rekenhof beschikt evenwel niet over concrete gegevens om de reële heropbouwactiviteit in te schatten.

Conclusie

Het Rekenhof is van oordeel dat het niet mogelijk is de budgettaire weerslag van het voorgestelde amendement te berekenen omdat niet eenduidig kan worden bepaald hoeveel woningen door de bevoegde overheid als een gevaar voor de openbare netheid en bewoonbaarheid zijn verklaard.

Ten indicatieve titel geeft het Rekenhof mee dat, uitgaande van een ruwe schatting van het aantal onbewoonbaar verklaarde woningen, de budgettaire impact van een in die zin aangepast amendement theoretisch op maximaal 163,3 miljoen kan worden geschat.

Deze indicatieve raming is gebaseerd op de hypothese dat het aantal mogelijk betrokken woningen 5 000 per jaar bedraagt. De raming wordt als maximaal bestempeld omdat ze is berekend alsof alle betrokken woningen zouden worden afgebroken en heropgebouwd, wat niet het geval is.

de ce montant le chiffre d'affaires calculé suivant le régime actuel (démolitions/reconstructions réalisées pour l'instant au sein des 32 territoires des grandes villes prévues par arrêté royal). Selon le SPF Finances, ce chiffre d'affaires s'élevait à 108 907 686 euros. La différence de 1 088 407 314 euros, multipliée par la perte de TVA de 15 %, se traduit par une incidence théorique limitée à 163,3 millions d'euros. Tous les logements ne seront évidemment pas démolis et reconstruits. Cependant, la Cour ne dispose pas de données concrètes pour estimer l'activité réelle de reconstruction.

Conclusion

La Cour des comptes estime qu'il n'est pas possible de calculer l'incidence budgétaire de l'amendement proposé car le nombre de logements pour lesquels l'autorité compétente aura déclaré qu'ils constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques ne peut être déterminé de manière univoque.

À titre indicatif, la Cour précise que, selon une estimation approximative du nombre de logements déclarés insalubres, l'incidence budgétaire d'un amendement adapté en ce sens pourrait théoriquement s'élever à 163,3 millions d'euros maximum.

Cette estimation indicative est basée sur l'hypothèse selon laquelle le nombre de logements potentiellement concernés est de 5 000 par an. Elle est qualifiée de maximale car elle est calculée comme si tous les logements concernés étaient démolis et reconstruits, ce qui n'est pas le cas.