

BELGISCHE SENAAT

—
BUITENGEWONE ZITTING 1965.
—

—
22 JULI 1965.
—

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag tot wederzijdse bijstand tussen België, het Groothertogdom Luxemburg en Nederland inzake de heffing van de omzetbelasting, de overdrachtstaxen en soortgelijke belastingen, ondertekend op 25 mei 1964 te Brussel.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. **VAN HOUTTE**.

—
DAMES EN HEREN,

Onderhavig wetsontwerp werd in de Kamer der Volksvertegenwoordigers ingediend op 5 december 1964. Het werd zonder voorafgaand verslag op de dagorde gebracht van de openbare vergadering van 12 januari 1965, waar het geen discussie uitlokte, en eenparig goedgestemd op 14 januari 1965.

Het verdrag van 25 mei 1964 waarvan de goedkeuring in het wetsontwerp gevraagd wordt is nochtans niet een onbelangrijke beslissing en wellicht een stap vooruit in de coördinatie van de belastingstelsels van de Benelux. De Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad had trouwens eenparig gunstig advies uitgebracht over het ontworpen verdrag in zijn vergadering van 21 februari 1964.

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Ansiaux, Crommen, Custers, Graaf d'Aspremont Lynden, Dejardin, Dekeyzer, de la Vallée Poussin, Dequeecker, De Winter, Gillon, Herbiet, Housiaux, Leemans, Leynen, Lilar, Machtens, Maisse, Henri Moreau de Melen, Moureaux, Rolin en Van Houtte, verslaggever.

R. A 6781

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :
900 (Zitting 1964-1965) : Ontwerp van wet.

Handelingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers :
12 en 14 januari 1965.

SÉNAT DE BELGIQUE

—
SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1965.
—

—
22 JUILLET 1965.
—

Projet de loi portant approbation de la Convention d'assistance mutuelle entre la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas en matière de perception des impôts sur le chiffre d'affaires, de la taxe de transmission et des impôts analogues, signée à Bruxelles le 25 mai 1964.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1)
PAR M. **VAN HOUTTE**.

—
MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi a été déposé sur le Bureau de la Chambre des Représentants le 5 décembre 1964. Il a été inscrit, sans rapport préalable, à l'ordre du jour de la séance publique du 12 janvier 1965, au cours de laquelle il n'a donné lieu à aucune discussion; il fut voté à l'unanimité le 14 janvier 1965.

Cependant, la Convention du 25 mai 1964, dont l'approbation vous est demandée par le présent projet, est le fruit d'une décision dont l'importance n'est pas négligeable et elle permettra sans doute de faire progresser la coordination des régimes fiscaux du Benelux. D'ailleurs, en sa séance du 21 février 1964, le Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux avait émis à l'unanimité un avis favorable sur le projet qui lui avait été soumis.

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Ansiaux, Crommen, Custers, Comte d'Aspremont Lynden, Dejardin, Dekeyzer, de la Vallée Poussin, Dequeecker, De Winter, Gillon, Herbiet, Housiaux, Leemans, Leynen, Lilar, Machtens, Maisse, Henri Moreau de Melen, Moureaux, Rolin et Van Houtte, rapporteur.

R. A 6781

Voir :

Document de la Chambre des Représentants :
900 (Session de 1964-1965) : Projet de loi.

Annales de la Chambre des Représentants :
12 et 14 janvier 1965.

Het doel dat met het Verdrag wordt nagestreefd is het instellen van een regime, waarbij de heffing van omzetbelasting, overdrachtstaxen en werkelijke belasting in het goederenverkeer over de onderlinge grenzen van de drie Beneluxstaten haar grondslag vindt, zoals verklaard in de memorie van toelichting (Doc. Kamerzitting 1964-1965, n° 900-1, blz. 1) « niet meer in een stelsel van fysieke controle op de goederenbeweging over de grens en op de goederen zelf, doch in een stelsel waarbij men voor het toezicht op de heffing aangewezen is op controle in de administratieve sfeer ».

De Beneluxakkoorden voorzien — zoals het Rooms-Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap — de harmonisatie van de fiscale wetgevingen, althans op het gebied van de indirecte belastingen op het warenverkeer, als een middel om het vrij verkeer van goederen te verzekeren, dat inderdaad tot het wezen zelf van een Economische Unie behoort. Artikel 79 van het Verdrag van 3 februari 1958 tot instelling van de Benelux Economische Unie bepaalt : « Ten aanzien van de omzetbelasting, de overdrachtstaxen en soortgelijke belastingen wordt een regime ingesteld dat het in de artikelen 3 tot 5 voorziene vrije verkeer verzekert ».

Reeds vóór het sluiten van de eigenlijke Economische Unie (Verdrag van 3 februari 1958) werden, ter uitvoering van het in zeer algemene bewoordingen geformuleerde Londens akkoord van 5 september 1944, pogingen aangewend om tot harmonisatie, en zelfs tot eenmaking van de belastingen op het goederenverkeer te geraken in de Beneluxlanden.

Op het gebied van de douanerechten is de unificatie sinds 1 januari 1948 een voldongen feit (Verdrag 14 maart 1947). Terwijl de douanerechten afgeschaft werden in het intra-Beneluxverkeer, wordt op de invoer in de Benelux een uniform douanetarief toegepast, dat slechts met instemming van de drie landen kan gewijzigd worden. Op het gebied van de accijnsrechten werd de éénmaking van de wetgeving in de drie landen als principe uitgeroepen in het Verdrag van 18 februari 1950 (in België goedgekeurd door de wet van 29 maart 1951), maar op het principe zijn er voor de belangrijkste accijnsgoederen zoveel « tijdelijke » uitzonderingen voorzien (suiker, minerale oliën, bier en gedistilleerd) dat unificatie (eigenlijk door afschaffing) slechts kan verwezenlijkt worden voor enkele rechten van secundair belang, zowel economische als budgetaire (recht op vuurslagen en op keuring in goud en edele metalen). Wat de overdrachtstaxen en aanverwante belastingen betreft (omzetbelasting in Nederland, « impôt sur le chiffre d'affaires » in het Groothertogdom Luxemburg) konden tot dusverre geen noemenswaardige resultaten bereikt worden, noch op het vlak van de unificatie, noch zelfs op dat van de harmonisatie. « Verschillende bezwaren, lezen wij op blz. 2 van de memorie van toelichting, blijven zich vooralsnog tegen een dergelijke harmonisatie verzetten. Tot de meest gewichtige moet worden gerekend, dat een harmonisatie het voeren van een eigen nationale economische, financiële, sociale en culturele politiek belemmert. »

Dat, naar het oordeel van de Beneluxregeringen, imperatieven van de interne politiek zich tegen de har-

La Convention tend à l'instauration d'un régime de perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de la taxe de transmission et d'impôts analogues en ce qui concerne les marchandises franchissant les frontières communes des trois pays qui, comme il est dit dans l'exposé des motifs (Doc. n° 900-1 de la Chambre, session de 1964-1965), « ne se fonde plus sur un système de contrôle physique du mouvement des marchandises franchissant la frontière d'une part, et des marchandises elles-mêmes d'autre part, mais sur un système où le contrôle en matière de perception s'effectue sur le plan administratif ».

Les accords Benelux prévoient — comme le Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne — l'harmonisation des législations fiscales, du moins dans le domaine des impôts indirects sur la circulation des marchandises, en tant que moyen d'assurer la liberté de celle-ci; en effet, la libre circulation des marchandises appartient à l'essence même d'une union économique. L'article 79 du Traité du 3 février 1958 instituant l'Union économique Benelux dit ceci : « Il est institué en matière d'impôts sur le chiffre d'affaires, de taxe de transmission et d'impôts analogues, un régime qui assure la libre circulation prévue aux articles 3 à 5 du présent Traité ».

Dès avant la conclusion de l'Union économique proprement dite (Traité du 3 février 1958), des efforts furent entrepris, en exécution de la Convention de Londres du 5 septembre 1944, formulée en termes très généraux, en vue d'harmoniser et même d'unifier les impôts sur la circulation des marchandises entre les pays du Benelux.

Pour les droits de douane, l'unification est un fait accompli depuis le 1^{er} janvier 1948 (Protocole du 14 mars 1947). Ces droits ayant été supprimés dans le trafic intra-Benelux, les importations dans le Benelux sont soumises à un tarif douanier uniforme qui ne peut être modifié que de l'accord des trois pays. En ce qui concerne les droits d'accise, le principe de l'unification des trois législations a été inscrit dans la Convention du 18 février 1950 (ratifiée en Belgique par la loi du 29 mars 1951), mais, pour les marchandises les plus importantes qui sont soumises aux droits d'accise (sucres, huiles minérales, bières et eaux-de-vie), on a prévu des exceptions « temporaires » tellement nombreuses que l'unification (par voie d'abrogation) n'a pu être réalisée que pour un nombre restreint de droits d'importance secondaire, aussi bien au point de vue économique que sur le plan budgétaire (droits sur les briquets et sur les expertises d'or et de métaux précieux). Quant à la taxe de transmission et aux impôts analogues (« omzetbelasting » aux Pays-Bas, impôt sur le chiffre d'affaires au Grand-Duché de Luxembourg), il n'a pas encore été possible d'aboutir à des résultats appréciables, ni en ce qui concerne leur unification, ni même leur harmonisation. Ainsi, on lit à la p. 2 de l'exposé des motifs : « Provisoirement une telle harmonisation continue à se heurter à différentes objections. On note parmi les objections les plus importantes qu'une harmonisation entrave sérieusement la poursuite d'une politique nationale propre en matière économique, financière, sociale et culturelle ».

Le fait que, de l'avis des Gouvernements du Benelux, l'harmonisation, cependant décidée par une conven-

monisatie « verzetten », waartoe nochtans beslist werd in een internationaal verdrag, geeft ons een voorgevoel van de hinderpalen die wij zullen ontmoeten op de weg van de harmonisatie van de belastingstelsels in ruimer Europees verband. Sinds 1948 beleven wij die nogal paradoksale toestand dat aan de grens tussen landen door een douane-unie verbonden, waar bijgevolg geen douanerechten geheven worden, een gans legertje douaniers is opgesteld om te waken over de toepassing van overdrachtstaxen, omzetbelasting, enz... en w.t.v. ook van allerlei niet-fiscale reglementen in het kader van de economische politiek, de landbouwpolitiek, enz...

Wellicht had men zich illusies gemaakt, in de periode na de bevrijding in het Nederlands en Belgisch-Luxemburgs grondgebied, over de duur van de overgangperiode tussen het regime van de onbeperkte fiscale soberheid van de partnerstaten en dat van de volledige harmonisatie (en later unificatie) van de systemen van belasting op het warenverkeer. In werkelijkheid blijft de harmonisatie het doel, maar dat doel is enkel door een aanhoudende inspanning te bereiken, en o.m. door een methodische en progressieve verwijdering van voor de integratie hinderlijke administratieve methodes. Uit de ervaring die wij na twintig jaar Benelux reeds hebben opgedaan blijkt dat in vele gevallen die methodes in noord en zuid enkel verschillen omdat zij anders uit de traditie van openbare besturen zijn gegroeid, zodat het verschil in de grond meer toevallig is dan principieel. Wij willen het ons niet ontveinen dat in andere gevallen de tegenstelling tussen Nederlandse, Belgische en Luxemburgse opvattingen op diepere motieven berust, en de Belgische regering heeft die onderlijnd in de hoger aangehaalde passus uit de memorie van toelichting. Maar het lijdt geen twijfel dat eliminatie van bijkomstige verschillen een gunstiger klimaat moet scheppen voor de oplossing van de fundamentele geschillen, waarvan ook de juiste inhoud duidelijker zal kunnen omschreven worden.

Het wetsontwerp aan uw Commissie onderworpen voorziet dat in elk van de partnerlanden van Benelux, de onderzoeksmachten die volgens de nationale wetgeving aan de ambtenaren van dat land worden toegekend zullen mogen aangewend worden ook voor de controle over de toepassing van de wetgeving van een andere partner, en zulks w.t.v. op verzoek van de bevoegde administratie en op voorwaarde dat de wetgeving van het verzoekende land een onderzoek zoals de administratie in een partnerland vordert op eigen grondgebied zou toestaan.

Een systeem zoals door het Verdrag wordt voorzien kan w.t.v. niet ineens voor alle sectoren toegepast worden. De regering wijst er zelf op in de memorie van toelichting (blz. 2) dat het « in het voornemen ligt eerst een proef te nemen, in die zin dat het nieuwe systeem slechts toepassing vindt ten aanzien van bepaalde goederen en bepaalde importeurs. Aan de hand van de daarbij te verkrijgen ervaring, zou de toepassing van het systeem geleidelijk op breder terrein voortgang kunnen vinden ». Is de uitslag van deze, en

tien internationale, « se heurte » à des impératifs de politique intérieure, permet de se faire une idée des obstacles que l'on rencontrera en matière d'harmonisation des régimes fiscaux dans un cadre européen plus large. Depuis 1948, nous nous trouvons dans une situation assez paradoxale : en effet, à la frontière commune de pays liés par une union douanière, frontière à laquelle, par conséquent, il n'est perçu aucun droit de douane, toute une armée de douaniers est mobilisée pour veiller à l'application de la taxe de transmission, de l'impôt sur le chiffre d'affaires, etc... et aussi, bien entendu, des règlements non fiscaux les plus divers pris dans le cadre de la politique économique, de la politique agricole, etc.

Sans doute s'était-on fait des illusions, pendant les années qui suivirent la libération des territoires néerlandais, belge et luxembourgeois, sur la durée de la période transitoire qui mènerait du régime de la souveraineté fiscale illimitée des Etats-membres à celui de l'harmonisation complète (laquelle devait être suivie de l'unification) des régimes d'imposition applicables à la circulation des marchandises. En réalité, l'harmonisation reste toujours l'objectif à atteindre, mais il faudra pour cela un effort soutenu, et notamment renoncer méthodiquement et progressivement aux pratiques administratives qui entravent l'intégration. L'expérience acquise depuis la création du Benelux, il y a vingt ans déjà, a permis de constater que, très souvent, ces méthodes ne diffèrent d'un pays à l'autre que parce qu'elles se sont développées à partir de traditions administratives dissemblables, ce qui fait qu'en somme, il s'agit moins de divergences doctrinales que d'une évolution fortuite. Nous ne nous dissimulons pas que, dans d'autres cas, l'opposition des conceptions néerlandaises, belges et luxembourgeoises est due à des raisons plus profondes, que le Gouvernement belge a mises en lumière dans le passage précité de l'exposé des motifs. Mais il n'en est pas moins certain que l'élimination de divergences secondaires permettra déjà d'aborder dans un climat plus favorable la solution de celles qui ont un caractère plus fondamental et dont la portée exacte pourra ainsi être mieux précisée.

Le projet de loi qui vous est soumis prévoit que, dans chaque Etat-membre du Benelux, les pouvoirs d'investigation conférés par la législation de chacun des trois pays à ses fonctionnaires pourront être étendus au contrôle de l'application de la législation d'un autre Etat-membre, et ce, comme il va de soi, à la demande de l'administration compétente et à condition que la législation du pays requérant autorise elle-même les administrations des deux autres à procéder à des investigations similaires sur son territoire.

Evidemment, un système comme celui qui est prévu dans la Convention ne saurait être appliqué dès l'abord à tous les secteurs à la fois. Le Gouvernement fait lui-même observer dans l'exposé des motifs (p. 2) qu'« on se propose de procéder à une expérience limitant l'application du nouveau système à des marchandises et importateurs déterminés. Se basant sur l'expérience acquise à cette occasion, le système pourrait progressivement être appliqué sur un terrain plus large ». Si le résultat de cette expérience et des suivantes

van de volgende proefnemingen positief, dan zou de fysieke controle aan de intra-Beneluxgrens voor de overdrachtstaxe, de overzetbelasting en de aanverwante belastingen kunnen vervallen, omdat de controle over het ganse Beneluxgebied dan op administratieve wijze zou kunnen geschieden zoals het nu, b.v. in België, wordt uitgeoefend voor de toepassing van de overdrachtstaxe op het warenverkeer binnenslands.

Wellicht zal men opperen dat het weinig zin heeft nu nog maatregelen te treffen ter voorbereiding, in de schoot van Benelux, van de harmonisatie van de overdrachtstaxe, de overzetbelasting en de Luxemburgse « impôt sur le chiffre d'affaires », wanneer de Commissie in de Europese Gemeenschappelijke Markt bij de partnerstaat aandringt voor de vervanging van deze belastingen op het goederenverkeer door een uniforme belasting naar het model van de Franse *taxe à la valeur ajoutée*. Het is inderdaad wel mogelijk dat op dat gebied het harmonisatieproces zich sneller zou ontwikkelen in de Euromarkt, met zijn supranationale structuren, dan in de Benelux. Maar, mocht dat al het geval zijn, dan nog zou het aanbeveling verdienen de fiscale administraties van de Beneluxlanden, die nu meer aan samenwerking gewoon zijn geworden dan de andere fiscale besturen in de landen van de Euromarkt, de nodige legislatieve middelen ter beschikking te stellen om een zo ver mogelijk doorgedreven harmonisatie te verwezenlijken van de administratieve toepassing van de zelfs van land tot land verschillende belastingswetten. Het is trouwens geenszins uitgesloten — wel integendeel — dat de uitslagen die dank zij het Beneluxverdrag van 25 mei 1964 in drie van de partnerlanden van Euromarkt zullen zijn bereikt, de vlotte toepassing zouden voorbereiden van een eventuele uniforme Europese belasting op het zakencijfer of het goederenverkeer.

Uw Commissie heeft het wetsontwerp, alsook onderhavig verslag, eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
J. VAN HOUTTE.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

est positif, il sera possible de supprimer le contrôle physique aux frontières intra-Benelux en ce qui concerne la taxe de transmission, l'impôt sur le chiffre d'affaires et les impôts analogues, parce que le contrôle sur l'ensemble du territoire des pays du Benelux pourrait alors se faire par voie administrative, comme c'est déjà le cas, notamment en Belgique, pour l'application de la taxe de transmission frappant la circulation des marchandises à l'intérieur du pays.

Peut-être objectera-t-on qu'il ne s'indique plus guère de prendre des mesures préparatoires à l'harmonisation, au sein du Benelux, de la taxe de transmission, de l'« omzetbelasting » et de l'impôt luxembourgeois sur le chiffre d'affaires, alors que la Commission du Marché Commun insiste auprès de ses Etats-membres pour que ces impôts sur la circulation des marchandises soient remplacés par un impôt uniforme analogue à la « taxe à la valeur ajoutée » qui est appliquée en France. En effet, il pourrait fort bien arriver qu'à cet égard, le processus d'harmonisation soit plus rapide dans le cadre du Marché Commun, doté de structures supranationales, que dans celui du Benelux. Mais même en pareille éventualité, il n'en resterait pas moins souhaitable de fournir aux administrations fiscales des pays du Benelux, mieux habituées à collaborer que les administrations fiscales des autres Etats du Marché Commun, les moyens législatifs nécessaires pour harmoniser au maximum l'application administrative des lois fiscales, même si elles diffèrent d'un pays à l'autre. D'ailleurs, il n'est nullement exclu — bien au contraire — que les résultats qui auront été atteints dans trois des Etats-membres du Marché Commun, grâce à la Convention Benelux du 25 mai 1964, permettent, le cas échéant, de faciliter l'application d'un impôt européen uniforme sur le chiffre d'affaires frappant la circulation des marchandises.

Votre Commission a adopté à l'unanimité le projet de loi ainsi que le présent rapport.

Le Rapporteur,
J. VAN HOUTTE.

Le Président,
P. STRUYE.