

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 mei 2018

WETSVOORSTEL

**tot uitbreiding van het verlaagd btw-tarief
voor de afbraak en heropbouw van gebouwen
tot het gehele Belgische grondgebied in het
kader van het sociaal beleid**

ADVIES VAN HET REKENHOF

*Zie:*Doc 54 **2681/ (2017/2018):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Smaert c.s.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 mai 2018

PROPOSITION DE LOI

**visant à étendre le taux de TVA réduit
applicable à la démolition et la reconstruction
de bâtiments à l'ensemble du territoire belge
dans le cadre de la politique sociale**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

*Voir:*Doc 54 **2681/ (2017/2018):**

001: Proposition de loi de Mme Smaers et consorts.

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 het wetsvoorstel tot uitbreiding van het verlaagde btw-tarief voor de afbraak en heropbouw van gebouwen tot het gehele Belgische grondgebied in het kader van het sociaal beleid, ingediend op 18 september 2017 door de dames en heren Griet Smaers, Nathalie Muylle, Stefaan Vercamer, Leen Dierick, Eric Van Rompuy, Servais Verherstraeten, Hendrik Bogaert, Nahima Lanjri, Franky Demon en Roel Deseyn (DOC 54 2681/001) als gevolg zou hebben.

Eerder advies

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 één 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 werd die maatregel tijdelijk uitgebreid tot het hele Belgische grondgebied. Die uitbreiding was van 1 januari 2009 tot 31 december 2009 van kracht en werd vervolgens verlengd tot 31 december 2010.

Een wetsvoorstel, op 2 oktober 2014 ingediend door de heren David Clarinval, Damien Thiéry, Philippe Goffin, Gilles Foret, Benoît Piedboeuf, Emmanuel Burton, mevrouw Sophie Wilmès en de heer Vincent Scourneau (DOC 54 0356/001 en 002) 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.

Op 30 januari 2017 werd door de heer S. Bracke, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, overeenkomstig artikel 79, eerste lid, van het reglement van de Kamer, aan het Rekenhof een vraag om advies toegezonden om de budgettaire weerslag van dit wetsvoorstel te ramen. Hiertoe nam het Rekenhof contact op met de Stafdienst Beleidsexpertise en Ondersteuning van de FOD Financiën met het verzoek alle nuttige berekeningsinformatie over te maken.

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'engendrerait la proposition de loi visant à étendre le taux de TVA réduit applicable à la démolition et la reconstruction de bâtiments à l'ensemble du territoire belge dans le cadre de la politique sociale, déposée le 18 septembre 2017 par Mmes et MM. Griet Smaers, Nathalie Muylle, Stefaan Vercamer, Leen Dierick, Eric Van Rompuy, Servais Verherstraeten, Hendrik Bogaert, Nahima Lanjri, Franky Demon et Roel Deseyn (DOC 54 2681/001).

Avis antérieur

Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'article 1^{erquater} 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 a été étendue temporairement 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.

Une proposition de loi, déposée le 2 octobre 2014 par MM. David Clarinval, Damien Thiéry, Philippe Goffin, Gilles Foret, Benoît Piedboeuf, Emmanuel Burton, Mme Sophie Wilmès et M. Vincent Scourneau (DOC 54 0356/001 et 002), visait à supprimer définitivement les limitations ratione loci applicables aux opérations de démolition ou de reconstruction afin d'étendre désormais le taux de TVA réduit de 6 % à l'ensemble du territoire.

Le 30 janvier 2017, M. S. Bracke, président de la Chambre des représentants, a transmis à la Cour des comptes, dans le cadre de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre, une demande d'avis visant à obtenir une estimation de l'incidence budgétaire de cette proposition de loi. À cet effet, la Cour des comptes a pris contact avec le service d'encadrement Expertise et Support stratégiques du SPF Finances pour lui demander de transmettre toutes les informations utiles pour le calcul.

De stafdienst heeft daarop haar “Nota inzake de budgettaire impact uitgaande van de uitbreiding van de huidige regeling voor grootstedelijk beleid” overgemaakt. Hierin werd vertrokken van de verhouding tussen het aantal woningen dat werd afgebroken en wederopgebouwd in de periode (de jaren 2009-2010) waarin de tijdelijke maatregel gold voor de afbraak en wederopbouw van woningen aan 6 % en het totale aantal woningen dat in die periode werd gebouwd. Deze cijfers werden dan herhaald naar cijfers 2015.

Uiteindelijk kwam de administratie voor 2015 tot een berekening van 3 917 woningen aan een gemiddelde prijs van 218 263,16 euro, wat neerkomt op 854 937 790 euro. Hiervan werd de omzet van de afbraak en heropbouw in de 32 grootstedelijke gebieden (95 599 216 euro) afgetrokken, en vermenigvuldigd met het tariefverschil van 15 %. Op die wijze kwam de administratie tot een minderontvangst van 113 900 629 euro.

Het Rekenhof kon die redenering bijtreden en heeft op 29 maart 2017 een advies in die zin verstrekt aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers (DOC 54 0356/004 d.d. 31 maart 2017).

Budgettaire weerslag van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt dezelfde uitbreiding van het verlaagde btw-tarief voor de afbraak en heropbouw van gebouwen tot het gehele Belgische grondgebied, maar beperkt het voorwerp tot de afbraak en de heropbouw van gebouwen in het kader van het sociaal beleid en breidt die uit naar de afbraak- en heropbouwwerken door bouwpromotoren.

Het wetsvoorstel wil met deze beperking tegemoetkomen aan de kritiek, geformuleerd in een 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.).

Het wetsvoorstel wil met de uitbreiding tot de bouwpromotoren dan weer een antwoord bieden op de omzeilingspraktijk die werd gehanteerd.

De raming die de FOD Financiën heeft gemaakt bij wetsvoorstel 0356/001 en 002 (minderontvangst van 113,9 miljoen euro) kan hier als uitgangspunt dienen. Er dienen evenwel kanttekeningen te worden geplaatst in het licht van het toepassingsgebied dat aan de ene kant beperkt en aan de andere kant uitgebreid wordt.

Le service d'encadrement a transmis sa note relative à l'incidence budgétaire de l'extension du régime actuel pour la politique des grandes villes. Cette évaluation s'est basée sur le rapport entre, d'une part, le nombre d'habitations détruites et reconstruites durant la période (2009-2010) d'application de la mesure temporaire concernant le taux de TVA de 6 % sur la démolition et la reconstruction et, d'autre part, le nombre total d'habitations construites au cours de cette période. Le résultat a ensuite été appliqué aux chiffres de 2015.

L'administration a abouti pour 2015 au chiffre de 3 917 habitations au prix moyen de 218 263,16 euros, ce qui donne un total de 854 937 790 euros. Ce montant a ensuite été diminué du chiffre d'affaires des démolitions et constructions dans les 32 territoires des grandes villes (95 599 216 euros) et multiplié par la différence de taux de 15 %. L'évaluation de l'administration a ainsi abouti à une diminution des recettes de 113 900 629 euros.

La Cour des comptes s'est ralliée à ce raisonnement et a transmis le 29 mars 2017 un avis en ce sens au président de la Chambre des représentants (DOC 54 0356/004 du 31 mars 2017).

Incidence budgétaire de la proposition de loi

La proposition de loi à l'examen vise à mettre en œuvre la même extension du taux de TVA réduit pour la démolition et la reconstruction d'habitations à l'ensemble du territoire belge, mais elle limite son champ d'application à la démolition et à la reconstruction de bâtiments dans le cadre de la politique sociale et l'étend par ailleurs aux travaux de démolition et de reconstruction réalisés par des promoteurs immobiliers.

Au moyen de cette limitation, la proposition de loi entend répondre à la critique formulée par le Conseil d'État dans son avis n° 60.924/3 du 28 février 2017 (DOC 54 0356/003 du 17 mars 2017): il estimait que la première proposition de loi 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.).

Quant à l'extension aux promoteurs immobiliers, la proposition de loi souhaite ainsi remédier à la pratique de contournement.

L'estimation réalisée par le SPF Finances à propos de la proposition de loi 0356/001 et 002, soit une diminution des recettes de 113,9 millions d'euros, peut servir de base au calcul. Il convient toutefois de formuler quelques remarques, dès lors que le champ d'application est à la fois limité et étendu.

Beperkt:

Het verlaagd tarief geldt enkel voor de enige en eigen woning die wordt opgericht voor of wordt geleverd aan natuurlijke personen die er hun domicilie vestigen gedurende een periode van minstens 5 jaar en die de woning uitsluitend gebruiken als privéwoning;

De oppervlakte van de woning bedraagt maximaal 190 m² in geval van een huis en 100 m² in geval van een appartement.

Uitgebreid

Het wetsvoorstel wil het mogelijk maken dat bouwpromotoren in aanmerking komen, zodat de particulieren een heropgebouwd huis of appartement kunnen verwerven met toepassing van het verlaagd btw-tarief.

Het Rekenhof heeft bij mail van 28 maart 2018 aan de FOD Financiën gevraagd of voor het wetsvoorstel 2681/001 ramingen werden gemaakt en of ze beschikt over een berekeningsmethode of achterliggende cijfers die een raming mogelijk moeten maken. Op 12 april 2018 werd van de FOD Financiën een mail ontvangen met een bijlage die de budgettaire kost van de maatregel op 147 miljoen euro raamt. Door een schatting van de terugverdieneffecten wordt die raming tenslotte nog herleid naar 118 miljoen euro, zodat die uiteindelijk op nagenoeg hetzelfde bedrag als in de raming 2017 neerkomt.

De nota van de FOD gaat niet in op de beperkingen en de uitbreiding die het nieuwe wetsvoorstel invoert.

Het is echter onwaarschijnlijk dat de eigendomsvoorwaarden (enige eigen privéwoning gedurende minstens 5 jaar) een substantieel beperkend effect zullen hebben. Vermoedelijk beantwoordt het merendeel van de afbraak- en heropbouwprojecten aan deze voorwaarden.

Ook de toekomstige grootte van de af te breken en herop te bouwen huizen lijkt geen grote beperkende factor te zullen zijn. Uit het "Grote Woononderzoek 2013" blijkt dat de overgrote meerderheid van de huizen en appartementen de in het wetsontwerp vooropgestelde oppervlaktelimiet niet bereikt.

Er kan ten gevolge van deze beide beperkingen bovendien enig gedragseffect worden verwacht waarbij de betrokkenen zich zullen conformeren aan de bewoningsduur en -vorm en aan de woonoppervlakte.

Tenslotte kan ook de uitbreiding naar de bouwpromotoren moeilijk becijferd worden. Ongetwijfeld zal dit een hogere afbraak- en heropbouwomzet opleveren, maar anderzijds ook de omzeilingspraktijk wegnemen.

Limitation

Le taux réduit vaut uniquement pour l'habitation propre et unique érigée pour ou livrée à des personnes physiques qui y établissent leur domicile pendant une période de minimum 5 ans et qui l'utilisent exclusivement comme logement privé.

La superficie de l'habitation représente au maximum 190 m² pour une maison et au maximum 100 m² pour un appartement.

Extension

La proposition de loi vise également à permettre aux promoteurs immobiliers de bénéficier de cette mesure, afin que les particuliers puissent acquérir une maison ou un appartement rénové au taux de TVA réduit.

Par courriel du 28 mars 2018, la Cour des comptes a demandé au SPF Finances si des estimations avaient été réalisées à propos de la proposition de loi 2681/001 et si le SPF dispose d'une méthode de calcul ou de chiffres sous-jacents permettant une telle estimation. Le 12 avril 2018, la Cour a reçu un courriel du SPF Finances, qui contenait une annexe évaluant le coût de la mesure à 147 millions d'euros. Cette évaluation a été ramenée à 118 millions d'euros en tenant compte d'une estimation des effets retour, de sorte qu'elle s'établit finalement à un montant quasiment identique à celui estimé en 2017.

La note du SPF n'aborde pas les limitations ni l'extension prévues dans la nouvelle proposition de loi.

Il est toutefois peu probable que les conditions en matière de propriété (habitation propre et unique pendant au moins cinq ans) aient un grand effet limitatif. La majorité des projets de démolition et de reconstruction répond sans doute à ces conditions.

Il ne semble pas non plus que la superficie future de l'habitation à démolir et reconstruire sera un facteur considérable de limitation. Une étude de 2013 sur le logement en Flandre (Grote Woononderzoek 2013) révèle que la grande majorité des maisons et appartements n'atteint pas la limite de superficie fixée dans la proposition de loi.

De surcroît, on peut s'attendre à ce que ces deux restrictions influenceront quelque peu le comportement des intéressés, en les poussant à se conformer aux conditions concernant la durée et la forme d'habitation ainsi que la superficie.

Enfin, il est également difficile d'estimer l'incidence de l'extension aux promoteurs immobiliers. Si cette extension fera assurément augmenter le chiffre d'affaires des travaux de démolition et de reconstruction, elle éliminera par ailleurs la pratique de contournement.

Daarom is het plausibel dat de budgettaire weerslag van het tegelijk beperkte en uitgebreide toepassingsgebied van het nieuwe wetsvoorstel, beperkt zal zijn.

De gemiddelde eenheidsprijs van “gewone woonhuizen” bedroeg in 2017 221 304 euro, deze van appartementen, flats en studio’s 225 011 euro, en die van villa’s en landhuizen 362 980 euro¹. Dit benadert de door de administratie in haar raming gehanteerde “gemiddelde prijs” voor woningen van 239 463 euro, temeer daar het wetsvoorstel de oppervlakte van huizen beperkt tot 190 m² en dus de villa’s en landhuizen om die reden deels uitsluit.

Dit alles betekent dat de geactualiseerde raming in het advies bij het eerste wetsvoorstel zijn indicatieve waarde behoudt.

Conclusie

Voor het eerste wetsvoorstel bestond er een goed referentiepunt doordat reeds in 2009 en 2010 tijdelijk de beperkingen *ratione loci* inzake werk met betrekking tot afbraak of heropbouw werden opgeheven, teneinde het verlaagde btw-tarief van 6 % te laten gelden voor het hele grondgebied. Door actualisatie van de aldus voor handen zijnde gegevens, heeft de stafdienst Beleidsexpertise en Ondersteuning van de FOD Financiën in 2017 een vrij precieze raming van de minderontvangsten, die de goedkeuring van dit voorstel als gevolg zou hebben, kunnen opstellen.

In een nota ontvangen op 12 april 2018 actualiseert de FOD zijn eerdere raming zonder evenwel rekening te houden met de nieuwe voorwaarden zoals opgenomen in het huidige wetsvoorstel. Zij raamt de budgettaire kost op 147 miljoen euro (118 miljoen indien rekening wordt gehouden met een terugverdieneffect gebaseerd op de hypothese dat er jaarlijks 2 000 bijkomende heropbouwprojecten worden gerealiseerd).

Het Rekenhof beschikt niet over concrete gegevens om te becijferen wat de juiste draagwijdte zal zijn van de beperkingen en de uitbreiding in dit wetsvoorstel.

Het is echter aannemelijk dat deze nieuwe voorwaarden in de praktijk weinig impact zullen hebben.

Om die reden onderschrijft het Rekenhof nog steeds de door de stafdienst geactualiseerde raming. In lijn met zijn initieel advies en de oorspronkelijke nota van de FOD waarop die was gebaseerd, geeft het Rekenhof er de voorkeur aan geen rekening te houden met mogelijke terugverdieneffecten.

¹ Bron: Algemene Directie Statistiek (ADS).

On peut dès lors juger plausible que la limitation et l’extension simultanées du champ d’application, telles que prévues par la nouvelle proposition de loi, auront globalement peu d’incidence.

En 2017, le prix unitaire moyen des “maisons d’habitation ordinaires” s’élevait à 221 304 euros, celui des appartements et studios à 225 011 euros, et celui des villas et maisons de campagne à 362 980 euros¹. Ce résultat est proche du “prix moyen” des habitations que l’administration a pris en compte dans son estimation de 239 463 euros, d’autant plus que la proposition de loi limite la superficie des maisons à 190 m² et exclut donc en partie les villas et maisons de campagne.

En conclusion, l’estimation actualisée de l’avis concernant la première proposition de loi conserve sa valeur indicative.

Conclusion

Il existait un bon point de référence pour la première proposition de loi du fait que les limitations *ratione loci* relatives aux travaux de démolition et de reconstruction avaient déjà été temporairement suspendues en 2009 et 2010 afin que le taux de TVA réduit de 6 % puisse être appliqué à l’ensemble du territoire. En actualisant les données ainsi disponibles, le service d’encadrement Expertise et Support stratégiques du SPF Finances a pu réaliser en 2017 une estimation assez précise de la diminution des recettes qu’entraînerait l’approbation de cette proposition de loi.

Dans une note reçue le 12 avril 2018, le SPF actualise son estimation précédente, sans tenir compte néanmoins des nouvelles conditions prévues dans la proposition de loi actuelle. Il estime le coût budgétaire à 147 millions d’euros (118 millions d’euros en tenant compte d’un effet retour reposant sur l’hypothèse que 2 000 projets de reconstruction seront réalisés en plus chaque année).

La Cour des comptes ne dispose pas de chiffres concrets lui permettant d’évaluer quelle sera la portée exacte des limitations et de l’extension prévues par cette proposition de loi.

On peut toutefois considérer que ces nouvelles conditions n’auront guère d’incidence en pratique.

Par conséquent, la Cour des comptes se rallie toujours à l’estimation actualisée du service d’encadrement. Conformément à son avis initial et à la note d’origine du SPF sur laquelle il reposait, la Cour des comptes n’intègre pas d’effets retour éventuels.

¹ Source: Direction générale Statistique (DGS).