

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

15 MAI 2013

Proposition de loi modifiant l'article 12 du Code de la taxe sur la valeur ajoutée en vue d'encourager fiscalement les dons de biens de première nécessité en surplus de stock à des organismes à caractère charitable, humanitaire ou philanthropique agréés

(Déposée par M. Ahmed Laaouej et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La Commission et le Parlement européen, via la résolution du 19 janvier 2012 (rapport Caronna), ont estimé que le gaspillage alimentaire tout au long de la chaîne alimentaire se chiffrait à environ 190 kilos par an et par Européen.

Pour les auteurs, cette situation est inacceptable sur un plan économique, social et environnemental.

En 2010, près d'un quart des Européens (cent-seize millions) étaient, en effet menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale. Actuellement, quarante-vingt millions d'europeens vivent sous le seuil de pauvreté tandis que quarante-trois millions d'individus sont concernés par la pauvreté alimentaire.

Par ailleurs, treize millions de personnes dépendent actuellement du programme européen d'aide alimentaire

Pourtant, alors que le nombre de personnes qui recourent à cette aide augmente en Europe et singulièrement en Belgique, où le chiffre est en constante progression depuis quinze ans pour atteindre aujourd'hui 150 000 personnes, d'aucuns prévoient une réduction drastique de l'aide alimentaire européenne pour la période 2014-2020.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2012-2013

15 MEI 2013

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 12 van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde teneinde giften van goederen uit overtollige voorraden die in primaire levensbehoeften voorzien aan erkende liefdadigheids- humanitaire of filantropische organisaties fiscaal aan te moedigen

(Ingediend door de heer Ahmed Laaouej c.s.)

TOELICHTING

De Europese Commissie en het Parlement hebben er in de resolutie van 19 januari 2012 (het Caronnaverslag) op gewezen dat de voedselverspilling doorheen de hele voedselketen geschat wordt op ongeveer 190 kilo per jaar en per Europeaan.

Voor de indieners is dit op economisch, sociaal en milieuvlak onaanvaardbaar.

In 2010 waren immers bijna een kwart van de Europeanen (honderdzesen miljoen) bedreigd door armoede of maatschappelijke uitsluiting. Tachtig miljoen Europeanen leven momenteel onder de armoedegrens, en drieënveertig miljoen kampen met een voedseltekort.

Bovendien zijn momenteel dertien miljoen personen afhankelijk van het Europees programma voor voedselhulp.

Hoewel steeds meer mensen een beroep doen op deze hulp, in Europa en in het bijzonder in België, waar hun aantal de laatste vijftien jaar constant is toegenomen tot 150 000 vandaag, verwacht men een drastische vermindering van de Europese voedselhulp voor de periode 2014-2020.

Ainsi, les moyens budgétaires proposés par la Commission européenne sont de 2,5 milliards d'euros, soit une diminution de l'aide d'un milliard au regard de ce qui est entrepris actuellement pour la seule aide alimentaire apportée à vingt États membres participant au Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD).

Le 8 février 2013, le Conseil européen est parvenu quant à lui à un accord sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui fixe les priorités budgétaires de l'UE relatif à la période 2014-2020, qui dispose notamment que l'aide alimentaire européenne sera réduite à 2,1 milliards d'euros.

À cet égard, une proposition de résolution visant au maintien de l'aide alimentaire européenne aux personnes précarisées, a été déposée le 14 juillet 2011 par les sénateurs Olga Zrihen, Marie Arena, Hassan Boussetta et Philippe Mahoux (doc. Sénat, n° 5-1230/1 — 2010/2011).

Pour les auteurs de cette proposition de résolution, une réduction drastique de cette aide alimentaire « met à mal une part de l'économie sociale belge et européenne qui œuvre quotidiennement à l'amélioration du sort de citoyens belges et européens qui sont victimes de l'exclusion et souffrent de pauvreté et de sous-alimentation. Cette décision privera en effet près de deux cent quarante banques alimentaires européennes et des organisations belges mobilisées dans le secteur de l'aide alimentaire devraient perdre plusieurs millions d'euros et être empêchées, par conséquent, de fournir des denrées de première nécessité aux personnes précarisées.

Enfin, cette décision est incompréhensible eu égard aux objectifs clairs fixés par l'Union européenne en matière de réduction de la pauvreté dans le cadre de la stratégie UE 2020 et de l'*« Année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »* en 2010. Elle constitue aussi une marche-arrière inacceptable par rapport aux avancées enregistrées dans ce domaine pendant la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne, au second semestre de l'année 2010. »

Dans ce contexte européen difficile, il semble indispensable pour les auteurs d'agir au niveau national.

Se pose cependant, au niveau des commerçants et plus particulièrement des entreprises opérant dans le secteur de la distribution, un problème de TVA.

En effet, pour ce qui est du gaspillage alimentaire, une étude de la Région flamande (1) nous éclaire sur la situation en Belgique : elle évalue à 3,6 millions de

(1) Roels K. & Van Gijseghem D., *Verlies en verspilling en de voedselketen*, département Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Bruxelles, 2011.

De Europese Commissie stelt immers een budget van 2,5 miljard euro voor, wat een miljard minder is dan de bijdrage in voedselhulp alleen van de twintig lidstaten die deelnemen aan het programma voor de voedselverstrekking aan de meest hulpbehoevenden in de Unie (PEAD).

Op 8 februari 2013 is de Europese Raad tot een akkoord gekomen over het meerjarig financieel kader, dat de begrotingsprioriteiten van de EU voor de periode 2014-2020 vaststelt, en dat onder meer bepaalt dat de Europese voedselhulp beperkt zal worden tot 2,1 miljard euro.

Bijgevolg hebben de senatoren Olga Zrihen, Marie Arena, Hassan Boussetta en Philippe Mahoux op 14 juli 2011 een voorstel van resolutie met het oog op het behoud van de Europese voedselhulp aan de behoeftigen (stuk Senaat, nr. 5-1230/1 — 2010/2011) ingediend.

De indieners van dit voorstel van resolutie oordelen dat deze drastische vermindering van de voedselhulp «een deel van de Belgische en Europese sociale economie, die zich dagelijks inzet voor het verbeteren van het lot van de Belgische en Europese burgers die het slachtoffer zijn van uitsluiting, armoede lijden en ondervoed zijn, in moeilijkheden brengt. Die beslissing zal immers bijna tweehonderdveertig Europese voedselbanken in het gedrang brengen en Belgische organisaties die actief zijn in de voedselhulp zullen verscheidene miljoenen euro's verliezen en bijgevolg niet meer in staat zijn om behoeftigen basisvoeding te verstrekken.

Die beslissing is ten slotte onbegrijpelijk in het licht van de duidelijke doelstellingen van de Europese Unie inzake armoedebestrijding in het raam van de EU 2020-strategie en van *« het Europees jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting »* in 2010. Tevens is het een onaanvaardbare achteruitgang ten opzichte van de vorderingen die op dat gebied werden geboekt onder het Belgisch voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in het tweede semester van 2010. »

In deze moeilijke Europese context lijkt het voor de indieners onontbeerlijk om op nationaal niveau op te treden.

Voor handelaars en distributiebedrijven in het bijzonder is er echter een BTW-probleem.

Inzake verspilling van voedsel informeert een onderzoek van het Vlaams Gewest (1) ons over de toestand in België : het raamt het totale verlies aan

(1) Roels K. & Van Gijseghem D., *Verlies en verspilling en de voedselketen*, département Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, 2011.

tonnes les pertes totales alimentaires en Belgique, avec la répartition détaillée dans le tableau ci-dessous :

Répartition des pertes totales alimentaires (Belgique)

Catégorie	Répartition en %	Répartition en tonnes
Industrie alimentaire	63 %	2 300 000
Ménages	25 %	900 000
Horeca et le catering	8 %	300 000
Commerce de détail	2,50 %	90 000
Total	98,50 %	3 590 000

Même si la distribution, avec 2,5 % du gaspillage en Belgique, n'est pas l'acteur majeur en la matière, cette proposition de loi permettra, si pas d'encourager, au moins de ne pas décourager, les commerces visés à faire don de leurs invendus encore consommables.

Actuellement, lorsqu'un assujetti a acheté des denrées alimentaires en exerçant un droit à déduction de la TVA lors de cet achat, il doit payer la TVA au Trésor lorsqu'il donne gratuitement ces biens.

Même si le bénéficiaire ne paye rien, le donateur doit calculer une TVA due sur base du prix d'achat, ou, à défaut de prix d'achat, sur le prix de revient, déterminés au moment où s'effectuent ces opérations. C'est ce que l'on appelle un prélèvement ou une livraison assimilé.

Lorsque les invendus alimentaires sont détruits par l'assujetti TVA, ce dernier le fait en exonération de TVA. Il est par conséquent aujourd'hui plus avantageux fiscalement de détruire que de donner ces invendus alimentaires.

À cet égard, la présente proposition vise à modifier l'article 12 du Code de la taxe sur la valeur ajoutée afin que les dons de biens de première nécessité en surplus de stock à des organismes à caractère charitable, humanitaire ou philanthropique agréés, soient désormais exonérés de TVA.

Un article 12, § 1^{er}, 2^o, nouveau du Code de la taxe sur la valeur ajoutée précise, pour ce faire, que les prélèvements effectués pour remettre les biens de première nécessité en surplus de son stock à des organismes à caractère charitable, humanitaire ou philanthropique agréés ne sont pas assimilés à des livraisons effectuées à titre onéreux.

En ce qui concerne la notion de biens de « première nécessité », on peut utilement se référer à l'article 25,

voedsel in België op 3,6 miljoen ton. De spreiding ervan vindt men in onderstaande tabel :

Spreiding totaal verlies aan voedsel (België)

Categorie	Procentueel aandeel	Aandeel in ton
Voedschnijverheid	63 %	2 300 000
Gezinnen	25 %	900 000
Horeca en catering	8 %	300 000
Kleinhandel	2,50 %	90 000
Totaal	98,50 %	3 590 000

Hoewel de sistributie met 2,5 % van de verspilling in België niet de belangrijkste verspiller is, zal dit wetsvoorstel de desbetreffende handelszaken zo niet aanmoedigen, dan toch niet ontmoedigen om hun onverkochte, nog consumeerbare goederen weg te schenken.

Wanneer een BTW-plichtige levensmiddelen koopt en daarbij gebruik maakt van zijn recht om de BTW af te trekken, moet hij momenteel de BTW aan de Schatkist betalen wanneer hij deze goederen gratis schenkt.

Zelfs wanneer de begunstigde niets betaalt, moet de schenker BTW betalen op de aankoopprijs of, als er geen aankoopprijs is, op de kostprijs, die bepaald wordt op het ogenblik van de verrichting. Dit staat bekend als een gelijkgestelde onttrekking of levering.

Wanneer onverkochte levensmiddelen door de BTW-plichtige worden vernietigd, wordt hij daarvoor vrijgesteld van BTW. Vandaag is het dus fiscaal voordeeliger om deze goederen te vernietigen dan ze te schenken.

Dit voorstel wil daarom artikel 12 van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde wijzigen zodat giftenaan erkende liefdadigheids- humanitaire of filantropische organisaties van goederen die in primaire levensbehoeften voorzien en die komen uitvoertollige voorraden worden vrijgesteld van BTW.

Het voorgestelde nieuwe artikel 12, § 1, 2^o van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde bepaalt dus dat een onttrekking verricht voor het verstrekken van goederen uit overtollige voorradendie in primaire levensbehoeften voorzien aan erkende liefdadigheids- humanitaire of filantropische organisaties, niet met een levering onder bezwarende titel wordt gelijkgesteld.

Om het begrip « goederen die in primaire levensbehoeften voorzien » te bepalen, wordt verwezen naar

§ 2, de l'arrêté royal n° 7 du 29 décembre 1992, relatif aux importations de biens pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée.

Cet arrêté, en son article 25, § 1^{er}, dispose que :

« Peuvent être importés définitivement en franchise de la taxe :

1° les biens de première nécessité acquis à titre gratuit et importés par des institutions publiques ou par d'autres organismes à caractère charitable ou philanthropique agréés par le ministre des Finances ou son délégué, en vue d'être distribués gratuitement à des personnes nécessiteuses; »

L'article 25, § 2, précise : « on entend par « biens de première nécessité » les biens indispensables à la satisfaction des besoins immédiats des personnes, tels que denrées alimentaires, médicaments, vêtements et couvertures. »

Sont notamment exclus de cette notion les produits alcooliques, les tabacs et produits de tabac (article 25, § 3).

On notera donc que lorsque des denrées alimentaires sont importées en Belgique en provenance d'un État extra-européen, en vue d'être distribuées aux personnes nécessiteuses, cette importation est exonérée de TVA, alors que dans une situation belgo-belge, la TVA est due.

C'est aussi pour résoudre ce paradoxe que la présente proposition de loi est déposée.

Enfin, il est précisé par la présente proposition que la notion de surplus d'un stock et l'agrération des organisations sont déterminées par le ministre des Finances ou par son délégué. Pour l'agrération, il pourra utilement être renvoyé à la procédure d'agrération mise en œuvre pour l'application de l'arrêté royal n° 7 précité.

La proposition de loi, si elle est adoptée, aura un impact budgétaire neutre en ce que si les invendus alimentaires ne sont pas distribués, ils sont alors détruits en exonération de TVA.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

L'article 12, § 1^{er}, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée (CTVA) définit les opérations assimilées à des livraisons effectuées à titre onéreux, soumises à TVA.

artikel 25, § 2, van het koninklijk besluit nr. 7, van 29 december 1992, met betrekking tot de invoer van goederen voor de toepassing van de belasting over de toegevoegde waarde.

Artikel 25, § 1, van dit besluit luidt als volgt :

« Vrijstelling van de belasting wordt verleend voor de definitieve invoer van :

1° goederen die in primaire levensbehoeften voorzien, die gratis zijn verkregen en die worden ingevoerd door overheids- of andere instellingen met een liefdadig of filantropisch karakter welke door of vanwege de minister van Financiën zijn erkend, ten einde gratis aan behoeftigen te worden uitgereikt; »

Artikel 25, § 2, bepaalt dat « wordt verstaan onder « goederen die in primaire levensbehoeften voorzien » goederen die absoluut noodzakelijk zijn om te voorzien in de onmiddellijke behoeften van personen, zoals levensmiddelen, geneesmiddelen, kleding en dekens ». »

Alcoholische producten, tabak en tabaksproducten zijn uitgesloten van de vrijstelling (artikel 25, § 3).

Dit betekent ook dat levensmiddelen die vanuit een land buiten Europa worden ingevoerd om te worden uitgedeeld aan behoeftige personen, vrijgesteld zijn van BTW, terwijl zij in een louter Belgische situatie wel onderworpen zijn aan de BTW.

Dit wetsvoorstel wil ook deze paradox oplossen.

Ten slotte stelt het voorstel dat het begrip overtollige voorraad en de erkenning van de organisaties bepaald worden door de minister van Financiën of zijn afgevaardigde. Voor de erkenning kan men zich beroepen op de erkenningsprocedure die gebruikt wordt voor de toepassing van het voormelde koninklijk besluit nr. 7.

Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, zal het geen budgettaire impact hebben omdat als onverkochte levensmiddelen niet worden uitgedeeld, zij dan met vrijstelling van BTW vernietigd worden.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Artikel 12, § 1, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (WBTW) bepaalt welke verrichtingen worden gelijkgesteld met leveringen onder bezwarende titel, die onderworpen zijn aan de BTW.

Cet article vise à modifier l'article 12, § 1^{er}, 2 du CTVA afin que les dons de biens de première nécessité en surplus de stock à des organismes à caractère charitable, humanitaire ou philanthropique agréés soient désormais exonérés de TVA.

À cette fin, l'article 12, § 1^{er}, 2 modifié du CTVA précise que les prélèvements effectués pour remettre les biens de première nécessité en surplus de son stock à des organismes à caractère charitable, humanitaire ou philanthropique agréés ne sont pas assimilés à des livraisons effectuées à titre onéreux.

La notion de surplus d'un stock et l'agrération des organisations sont déterminées par le ministre des Finances ou par son délégué.

Ahmed LAAOUEJ.
Rik DAEMS.
Bert ANCIAUX.
Fabienne WINCKEL.
Louis SIQUET.
Fatiha SAÏDI.
Nèle LIJNEN.
Fauzaya TALHAOUI.
François BELLOT.

*
* *

Dit artikel wijzigt artikel 12, § 1, 2^o, van het WBTW om giften van levensnoodzakelijke goederen uit overtollige voorraden die in primaire levensbehoeften voorzien aan erkende liefdadigheids- humanitaire of filantropische organisaties voortaan vrij te stellen van BTW.

Hiertoe bepaalt het gewijzigde artikel 12, § 1, 2^o, dat een onttrekking verricht voor het verstrekken van goederen uit overtollige voorraden die in primaire levensbehoeften voorzien aan erkende liefdadigheids- humanitaire of filantropische organisaties, niet met een levering onder bezwarende titel wordt gelijkgesteld.

Het begrip overtollige voorraad en de erkenning van de organisaties worden bepaald door de minister van Financiën of zijn afgevaardigde.

*
* *

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 12, § 1^{er}, 2^o, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée est remplacé par le texte suivant :

«2^o le prélèvement par un assujetti d'un bien de son entreprise pour le transmettre à titre gratuit, lorsque ce bien ou les éléments qui le composent ont ouvert droit à une déduction complète ou partielle de la taxe; ne sont toutefois pas visés les prélèvements effectués pour remettre les biens de première nécessité en surplus de son stock à des organismes à caractère charitable, humanitaire ou philanthropique agréés, des échantillons commerciaux ou des cadeaux commerciaux de faible valeur; cette valeur, la notion de surplus d'un stock et l'agrément des organisations sont déterminées par le ministre des Finances ou par son délégué;».

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

14 mars 2013.

Ahmed LAAOUEJ.
 Rik DAEMS.
 Bert ANCIAUX.
 Fabienne WINCKEL.
 Louis SIQUET.
 Fatiha SAÏDI.
 Nele LIJNEN.
 Fauzaya TALHAOUI.
 François BELLOT.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 12, § 1, 2^o, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde wordt vervangen als volgt:

«2^o het door een belastingplichtige aan zijn bedrijf onttrekken van een goed om het om niet te verstrekken, wanneer voor dat goed of de bestanddelen ervan recht op volledige of gedeeltelijke aftrek van de belasting is ontstaan; de onttrekkingen verricht voor het verstrekken van goederen uit overtollige voorraden die in primaire levensbehoeften voorzien aan erkende liefdadigheids- humanitaire of filantropische organisaties, van handelsmonsters of handelsgeschenken van geringe waarde worden evenwel niet bedoeld; deze waarde, het begrip overtollige voorraad en de erkenning van de organisaties worden bepaald door de minister van Financiën of zijn afgevaardigde;».

Art. 3

Deze wet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

14 maart 2013.