

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

21 OCTOBRE 2010

Proposition de loi visant à instaurer une contribution de solidarité sur les billets d'avion et à créer un fonds de développement en vue de financer les investissements en matière de soins de santé dans le tiers-monde

(Déposée par Mme Sabine de Bethune et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 1^{er} octobre 2007 (doc. Sénat, n^o 4-220/1 - SE 2007).

1. Comment l'idée s'est développée

Le principe de recourir à des moyens innovants pour financer la coopération au développement est déjà admis depuis longtemps dans les forums internationaux et est soutenu par une grande partie de la communauté internationale. La taxe Tobin en est un exemple connu, même si elle paraît difficilement réalisable à brève échéance.

Le 14 septembre 2005, septante-neuf pays ont signé une déclaration sur les sources innovantes de financement du développement, lancée en marge du sommet mondial des Nations unies sur les Objectifs du Millénaire, qui s'est déroulé du 14 au 16 septembre 2005. Cette déclaration trouve son origine dans le sommet qui s'est tenu à New York le 20 septembre 2004 à l'initiative du président brésilien, M. Lula da Silva et au cours duquel on a pris des décisions concernant la manière de poursuivre l'action contre la faim et la pauvreté et d'augmenter les financements en faveur du développement.

Le groupe qui a pris l'initiative de cette déclaration se composait du Brésil, de la France, de l'Algérie, de

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

21 OKTOBER 2010

Wetsvoorstel tot invoering van een solidariteitsbijdrage op vliegtuigtickets en tot oprichting van een ontwikkelingsfonds ter financiering van gezondheidsinvesteringen in de derde wereld

(Ingediend door mevrouw Sabine de Bethune c.s.)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 1 oktober 2007 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 4-220/1 - BZ 2007).

1. Ontwikkeling van het idee

Het principe van vernieuwende middelen voor de financiering van de ontwikkelingssamenwerking heeft reeds geruime tijd ingang gevonden op internationale fora en wordt gesteund door een aanzienlijk deel van de internationale gemeenschap. De Tobin-taks is daar een gekend voorbeeld van, doch lijkt op korte termijn moeilijk uitvoerbaar te zijn.

Op 14 september 2005 hebben negenzeventig landen een verklaring ondertekend over «innovatieve bronnen ter financiering van ontwikkeling». Die verklaring werd gelanceerd in de marge van VN-wereldtop van 14 tot 16 september 2005 inzake de Millenniumdoelstellingen. Zij gaat terug op een top in New York van 20 september 2004 op initiatief van president Lula da Silva van Brazilië over hoe de strijd aan te gaan met honger, armoede en het verhogen van de financiële hulp voor ontwikkeling.

De kerngroep bestond uit Brazilië, Frankrijk, Algerije, Duitsland, Spanje en Chili. De verklaring

l'Allemagne, de l'Espagne et du Chili. D'autres pays européens comme le Royaume-Uni, l'Estonie, l'Autriche, la Suède et le Luxembourg, entre autres, ont également signé la déclaration du 14 septembre 2005. Une des pistes retenues est celle de la perception d'une contribution de solidarité sur les billets d'avion.

L'Union européenne (UE) en tant que telle n'a pas déposé de proposition de taxe de solidarité au cours du sommet mondial, même pas d'une taxe qui prendrait la forme d'une taxe volontaire d'un ou de deux euros sur les billets d'avion.

En mai 2005, les ministres des Finances avaient pourtant demandé que pareille proposition soit élaborée, mais une majorité des commissaires s'étaient opposés au document proposé, alors que d'autres étaient favorables à une mesure fiscale (1).

Depuis, les esprits n'ont toutefois pas cessé de mûrir. Dans un document de travail du 1^{er} septembre 2005, la Commission a mis l'accent sur les avantages que présente le système du prélèvement d'une contribution de solidarité sur les billets d'avion et a souligné qu'il était assez facile de l'instaurer et de la prélever (2). Ce document ne traduit toutefois pas une prise de position de la Commission, mais constitue plutôt un fil directeur pour les pays individuels qui envisageraient d'instaurer pareille contribution. Il est cependant clairement indiqué dans le document qu'il serait préférable de coordonner une éventuelle action au niveau européen, mais qu'un consensus fait défaut (3).

2. Premières applications

— En France, la loi n^o 2005-1720 du 30 décembre 2005 (4) a instauré, à partir du 1^{er} juillet 2006, une majoration sur la taxe d'aéroport due lors de tout achat d'un billet d'avion. Elle représente un montant compris entre 1 et 4 euros pour les vols dits « *economy* », et entre 10 et 40 euros pour les vols en « *business-class* », à préciser par décret ministériel. En même temps, les taxes seront moins élevées pour les vols nationaux et européens, et plus élevées pour les vols extraeuropéens. Les vols en correspondance ne sont pas assujettis à la taxe.

Cette taxe a rapporté 164,7 millions d'euros en 2007, et 178,9 millions d'euros en 2008. Les fonds en question seront gérés par l'Agence française de développement et seront utilisés en partie pour lutter contre les pandémies qui sévissent dans le tiers-monde, par exemple celle provoquée par le virus du sida.

(1) Voir *De Standaard*, 1^{er} juin 2005.

(2) *A possible contribution based on airline tickets as a new source of financing development: technical reflections in the run up to the UN High Level Event*, SEC, 2005, 1067.

(3) *Id.*, p. 9-10.

(4) *Journal Officiel*, 31 décembre 2005.

van 14 september 2005 werd mee ondertekend door andere Europese landen. Het gaat om het Verenigd Koninkrijk, Estland, Oostenrijk, Zweden en Luxemburg, naast heel wat andere landen. Een van de pistes is de heffing van een solidariteitstaks op vliegtuigtickets.

De Europese Unie (EU) als dusdanig heeft op de wereldtop geen voorstel voor solidariteitstaks gedaan, zelfs niet via een vrijwillige taks op vliegtuigtickets van één of twee euro.

De ministers van Financiën hadden nochtans in mei 2005 om zo'n voorstel verzocht, maar een meerderheid van de commissarissen was tegen het voorgestelde document, terwijl anderen voorstander waren van een ingreep via de fiscaliteit (1).

Ondertussen zijn de geesten evenwel nog meer gerijpt. In een werkdocument van 1 september 2005 heeft de Commissie de voordelen van het systeem van heffing van een solidariteitstaks op vliegtickets onderstreept en gewezen op de vrij makkelijke wijze waarop dergelijke taks kon worden ingevoerd en geïnd (2). Dit document is evenwel geen stellingname van de Commissie, doch eerder een richtsnoer voor de individuele landen die de invoering van dergelijke taks zouden overwegen. Evenwel wordt in het document duidelijk gesteld dat best op Europees niveau zou worden opgetreden, maar dat een consensus ontbreekt (3).

2. Eerste toepassingen

— In Frankrijk voert de wet nr. 2005-1720 van 30 december 2005 (4) een verhoging door op de luchthaventaks verschuldigd bij elke aankoop van een vliegtuigticket, en dit vanaf 1 juli 2006. De hoogte daarvan ligt tussen 1 en 4 euro voor zogenaamde « *economy* »-vluchten en tussen 10 en 40 euro voor de « *business-class* », nader te bepalen bij ministerieel decreet. De taksen zullen tegelijk ook lager zijn voor nationale en Europese vluchten, en hoger voor extra-Europese vluchten. Tussenlandingen worden niet belast.

In 2007 bracht deze vliegtaks 164,7 miljoen euro op, in 2008 was dit 178,9 miljoen euro. Deze fondsen worden beheerd door het « *Agence française de développement* » en zullen voor een deel worden gebruikt ter bestrijding van pandemieën in de derde wereld, zoals het aids-virus.

(1) Zie *De Standaard*, 1 juni 2005.

(2) *A possible contribution based on airline tickets as a new source of financing development: technical reflections in the run up to the UN High Level Event*, SEC, 2005, 1067.

(3) *Id.*, blz. 9-10.

(4) *Journal Officiel*, 31 december 2005.

— Le Royaume-Uni affectera une partie de la contribution qu'il prélève déjà sur les billets d'avion aux programmes de développement en matière de santé, notamment à l'achat de médicaments destinés à lutter contre le sida.

— À l'occasion d'une conférence qui s'est tenue pendant deux jours à Paris, les 28 février et 1^{er} mars 2006, et qui a réuni les délégués d'une centaine de pays, douze pays ont déjà consenti à prélever une contribution sur les billets d'avion. Les recettes iront à la lutte contre le sida, la malaria et la tuberculose. Au Chili, la contribution est déjà applicable. En plus de la France, du Chili, du Royaume-Uni et du Brésil, huit autres pays ont également pris un engagement : il s'agit de Chypre, du Congo-Brazzaville, de la Côte d'Ivoire, de la Jordanie, du Luxembourg, de Madagascar, de l'île Maurice et du Nicaragua.

Au début de 2010, treize pays avaient déjà introduit une taxe sur les billets d'avion.

3. Un moyen simple, économiquement neutre et proportionnel de récolter des fonds

a) Simplicité

Le prélèvement d'une contribution, correspondant à un montant fixe, sur les billets d'avion est un moyen simple et bon marché d'alimenter un fonds d'aide au tiers-monde. Il suffit, d'une part, de prélever une contribution sur l'achat de billets d'avion par le biais d'une modification du Code des droits et taxes divers, et, d'autre part, de veiller à ce que cette contribution soit versée sur un fonds budgétaire à créer, intitulé « Fonds de contribution pour la solidarité en matière de coopération au développement », par le biais d'un ajout à la loi sur les fonds budgétaires. Comme la contribution est prélevée automatiquement au moment de la vente, il suffit que les compagnies aériennes versent chaque mois au fonds le montant total prélevé. Une telle opération ne coûte pas cher.

b) Neutralité économique

La mesure en question n'aura pas ou pas beaucoup d'impact négatif sur le transport aérien de passagers. Il ne faut pas oublier que le transport aérien est un des principaux secteurs à récolter les fruits de la mondialisation. Après avoir subi un très net ralentissement d'activité qui fut heureusement de courte durée après les attentats du 11 septembre 2001, le secteur du transport aérien a connu une croissance annuelle d'environ 5 %.

La mesure envisagée n'aura pas non plus d'influence sur la compétitivité des compagnies, étant donné que

— Het Verenigd Koninkrijk zal een deel van de nu reeds geheven taks op vliegtickets toewijzen aan ontwikkelingsprogramma's inzake gezondheid, met name voor aankoop van geneesmiddelen tegen aids.

— Ter gelegenheid van een tweedaagse conferentie in Parijs op 28 februari en 1 maart 2006 met vertegenwoordigers van een honderdtal landen hebben al twaalf landen toegezegd een belasting te heffen op vliegtuigtickets. De opbrengst zal gaan naar de strijd tegen aids, malaria en tuberculose. In Chili is de belasting al van kracht. Naast Frankrijk, Chili, het Verenigd Koninkrijk en Brazilië hebben nog acht andere landen een engagement genomen: Cyprus, Congo-Brazzaville, Ivoorkust, Jordanië, Luxemburg, Madagascar, Mauritius en Nicaragua.

Begin 2010 hebben reeds dertien landen een vliegtaks geïntroduceerd.

3. Een eenvoudig, economisch neutraal en evenredig fondsenwervingsmiddel

a) Eenvoud

Het heffen van een taks, overeenkomend met een vast bedrag, op vliegtuigtickets is een eenvoudig en goedkoop middel om een fonds voor hulp aan de derde wereld te spijzen. Het volstaat enerzijds een taks op de aankoop van vliegtuigtickets te heffen door middel van een wijziging van het Wetboek diverse rechten en taksen, en anderzijds deze taks te laten toekomen bij een op te richten organiek begrotingsfonds « Bijdragefonds voor de solidariteit inzake ontwikkelingssamenwerking », dit laatste door aanvulling van de wet op de begrotingsfondsen. Vermits de taks automatisch bij de verkoop wordt geheven, volstaat het dat maandelijks de vliegtuigmaatschappijen het totaal geheven bedrag doorstorten aan het fonds, wat een weinig kostintensieve bewerking is.

b) Economische neutraliteit

Er is weinig tot geen negatieve impact te verwachten op het luchtvervoer van passagiers. Men mag niet vergeten dat het luchtvervoer één van de belangrijkste sectoren is die vruchten plukken uit de mondialisering. Na een korte doch belangwekkende terugval in de nasleep van de aanslagen van 9 september 2001, kende de luchtvaartsector een jaarlijkse groei van ongeveer 5 %.

Ook de concurrentie tussen maatschappijen wordt niet beïnvloed, aangezien de taks gebaseerd is op de

la contribution est basée sur la territorialité et pas sur la nationalité, ni des compagnies, ni des passagers.

De plus, les aéroports belges ne doivent pas craindre que les délocalisations d'escales leur feront perdre des recettes, puisque la contribution ne sera pas prélevée en cas de vols avec correspondance.

Du reste, le secteur touristique ne subira pas non plus d'effets négatifs, puisque la contribution prévue est très limitée par rapport au coût total du billet.

c) Proportionnalité

Chaque fois qu'ils concluent un contrat, que ce soit à des fins de tourisme ou à des fins professionnelles, les passagers aériens et les compagnies aériennes profitent des aspects positifs de la mondialisation. Il n'est donc pas du tout déraisonnable de leur demander une contribution très limitée pour améliorer la situation de ceux qui ne bénéficient pas des mêmes avantages. La petite charge administrative que le prélèvement et le transfert de la contribution représentent pour les compagnies aériennes se justifie certainement au regard de la plus-value que la mondialisation du transport de passagers génère pour elles.

Il s'agit également d'un système souple qui permet de différencier l'aide en fonction des besoins des pays receveurs et qui peut être adapté en fonction de la prospérité du pays qui prélève la contribution. Le Chili, par exemple, ne prélèvera sur les vols internationaux qu'une contribution de 4 euros, qui sera affectée pour moitié à la promotion du tourisme et pour moitié à la coopération au développement.

*
* *

territorialiteit, en niet op de nationaliteit, noch van de maatschappijen, noch van de passagiers.

De Belgische luchthavens hebben verder weinig te vrezen van verlies van inkomsten door omleiding van tussenlandingen, vermits hier de taks niet op geheven wordt.

Voor het overige zal ook de toeristische sector geen negatieve gevolgen ondervinden, vermits de taks zeer beperkt is in verhouding tot de totale kost van het ticket.

c) Evenredigheid

Luchtvaartpassagiers en maatschappijen ondervinden telkenmale zij met elkaar een contract aangaan — zij het voor toerisme of professionele doeleinden — de positieve aspecten van de mondialisering. Een zeer beperkte bijdrage ter verbetering van de situatie van degenen die dergelijke voordelen niet ondervinden, is dus allesbehalve onredelijk. Tevens is de kleine administratieve last die luchtvaartmaatschappijen ondervinden van de inning en doorstorting van de heffing zeker te verantwoorden vanuit de meerwaarde die de mondialisering van het passagiersverkeer voor hen creëert.

Tevens is het langs de ontvangtzijde een soepel systeem dat toelaat de hulp te differentiëren al naargelang de noden en dat langs de inkomstzijde afgestemd kan worden op de welvaart van het heffende land. In Chili zal bijvoorbeeld alleen een taks op internationale vluchten worden geheven van 4 euro, waarvan de helft voor de promotie van het toerisme zal dienen en de andere helft voor de ontwikkelingssamenwerking.

Sabine de BETHUNE.
Wouter BEKE.
Rik TORFS.

*
* *

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

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

Art. 2

Le titre II du Code des droits et taxes divers, abrogé par l'arrêté royal n° 5 du 22 août 1934 et renuméroté par la loi du 19 décembre 2006, est rétabli dans la rédaction suivante :

«Titre II. — Contribution sur l'achat de titres de transport dans le cadre du transport aérien de passagers.

Art. 151. — L'achat de tout titre de transport dans le cadre du transport aérien de passagers est soumis à une contribution au profit du Fonds de contribution pour la solidarité en matière de coopération au développement, visé au tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

Le Roi détermine le montant de la contribution, qui ne peut être inférieur à un euro, ni supérieur à quatre euros par titre de transport, à moins que celui-ci ne donne droit à des services et biens, sans supplément de prix à bord, auxquels l'ensemble des passagers ne peut accéder. Dans ce dernier cas, le Roi fixe la contribution à un montant variant entre dix et quarante euros par titre de transport.

La contribution prélevée sur les vols dont la destination est située en dehors de l'Espace économique européen (l'Union européenne et l'Islande, le Lichtenstein et la Norvège) s'élève au double de la contribution prélevée sur les vols intérieurs ou sur les vols vers une destination située dans l'EEE, sans toutefois qu'elle puisse dépasser les limites fixées à l'alinéa précédent.

La contribution n'est pas prélevée sur l'achat de titres de transport pour des vols de transfert. Sont considérés comme vols de transfert, les vols qui répondent aux critères suivants :

a) l'arrivée a eu lieu par voie aérienne sur l'aéroport où se fera la correspondance ou sur un aéroport faisant partie du même système aéroportuaire au sens du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires;

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

Titel II van het Wetboek diverse rechten en taksen, opgeheven bij het koninklijk besluit nr. 5 van 22 augustus 1934 en vernummerd bij de wet van 19 december 2006, wordt hersteld in de volgende lezing :

«Titel II — Taks op de aankoop van vervoerbewijzen van passagiersvervoer door de lucht.

Art. 151. — Elke aankoop van vervoerbewijzen van passagiersvervoer door de lucht is onderworpen aan een taks ter stijving van het bijdragefonds voor de solidariteit inzake ontwikkelingssamenwerking, zoals bedoeld in de tabel die gaat als bijlage bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen.

De Koning bepaalt het bedrag van de taks, dat niet lager mag zijn dan een euro en niet hoger dan vier euro per vervoerbewijs, tenzij het vervoerbewijs recht geeft op diensten en goederen, zonder aan boord te betalen meerkost, waarvan het geheel van de passagiers niet kan genieten. In dit laatste geval wordt het bedrag van de taks door de Koning bepaald tussen tien en veertig euro per vervoerbewijs.

De taks geheven op vluchten met bestemming buiten de Europese Economische Ruimte (Europese Unie, IJsland, Lichtenstein en Noorwegen) bedraagt het dubbele van de taks geheven op binnenlandse vluchten of vluchten met een bestemming binnen de EER, zonder evenwel de in het vorige lid bepaalde grenzen te mogen overschrijden.

De taks wordt niet geheven op de aankoop van vervoerbewijzen voor transfervluchten. Als transfervlucht wordt beschouwd de vlucht die aan volgende criteria voldoet :

a) de aankomst heeft plaatsgehad per vliegtuig op de luchthaven van het aansluitende vertrek of op een luchthaven van hetzelfde luchthavensysteem in de zin van het reglement (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van de communautaire luchtvervoerders tot intracommunautaire luchtverbindingen;

b) le délai maximum entre les heures programmées respectives de l'arrivée et du départ n'excède pas vingt-quatre heures;

c) l'aéroport de destination finale est distinct de celui de provenance initiale et ne fait pas partie du même système aéroportuaire.

La contribution doit être versée au vendeur au moment du paiement du titre de transport.

Les contributions prélevées sont versées tous les mois au Fonds de contribution pour la solidarité en matière de coopération au développement, selon les modalités fixées par le Roi. ».

Art. 3

Dans le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, modifié en dernier lieu par la loi du 27 décembre 2005, il est inséré, sous le numéro 32-13, un nouveau fonds budgétaire organique, libellé comme suit :

« *Dénomination du fonds budgétaire organique*

32-13 Fonds de contribution à la coopération au développement.

Nature des recettes affectées

Contribution sur l'achat de titres de transport dans le cadre du transport aérien de passagers.

(Art. 151 du Code des taxes assimilées au timbre).

Nature des dépenses autorisées

Dépenses fédérales supplémentaires consacrées à l'aide à la coopération au développement, en particulier en matière de santé. »

Art. 4

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant sa publication au *Moniteur belge*.

8 septembre 2010.

b) de maximumtermijn tussen de uren voorzien voor aankomst en vertrek is niet langer dan 24 uur;

c) de luchthaven van eindbestemming verschilt van de luchthaven van eerste vertrek en maakt geen deel uit van hetzelfde luchthavensysteem.

De taks is aan de verkoper betaalbaar op het moment van betaling van het vervoerbewijs.

De geïnde taksen worden maandelijks overgemaakt aan het bijdragefonds voor de solidariteit inzake ontwikkelingssamenwerking op een door de Koning bepaalde wijze. ».

Art. 3

In de tabel die gaat als bijlage bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen, laatst gewijzigd bij de wet van 27 december 2005, wordt onder het nummer 32-13 een nieuw organiek begrotingsfonds ingevoegd, luidende :

« *Benaming van het organiek begrotingsfonds*

32-13 Bijdragefonds voor de ontwikkelingssamenwerking.

Aard van de toegewezen ontvangsten

Taks op de aankoop van vervoerbewijzen van passagiersvervoer door de lucht.

(Art. 151 van het Wetboek diverse rechtss en taksen).

Aard van de toegestane uitgaven

Bijkomende federale uitgaven voor de steun voor de ontwikkelingssamenwerking, inzonderheid op het vlak van gezondheid. ».

Art. 4

Deze wet treedt in werking op 1 januari van het jaar volgend op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

8 september 2010.

Sabine de BETHUNE.
Wouter BEKE.
Rik TORFS.