Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 9 Ιουνίου 2017
(OR. en)

10042/17

LIMITE

FISC 129
ECOFIN 503

PUBLIC

Διοργανικός φάκελος:
2016/0406 (CNS)

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου
Αποδέκτης:	Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων / Συμβούλιο
αριθ. προηγ. εγγρ.:	7120/17 FISC 62 ECOFIN 188 + COR 1
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	15817/16 FISC 241 IA 145
Θέμα:	Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου που τροποποιεί την οδηγία 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας όσον αφορά την προσωρινή εφαρμογή γενικευμένου μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης για τις παραδόσεις αγαθών και την παροχή υπηρεσιών που υπερβαίνουν ένα ορισμένο όριο – Γενική προσέγγιση

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Στη σύνοδο του Συμβουλίου ECOFIN της 17ης Ιουνίου 2016, η Επιτροπή έκανε την ακόλουθη δήλωση προς καταχώριση στα πρακτικά: «*Η Επιτροπή δεσμεύεται να παρουσιάσει, πριν από το τέλος του έτους, πρόταση νομοθετικής πράξης η οποία θα διαφυλάσσει την εσωτερική αγορά και θα επιτρέπει σε κάθε κράτος μέλος να παρεκκλίνει από το κοινό σύστημα του φόρου προστιθέμενης αξίας για να εφαρμόζει έναν γενικευμένο μηχανισμό αντιστροφής της επιβάρυνσης στις εγχώριες παροχές που υπερβαίνουν ένα κατώτατο όριο*.».

2. Ως εκ τούτου, στις 21 Δεκεμβρίου 2016, η Επιτροπή ενέκρινε πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας όσον αφορά την προσωρινή εφαρμογή γενικευμένου μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης (ΓΜΑΕ) για τις παραδόσεις αγαθών και την παροχή υπηρεσιών που υπερβαίνουν ένα ορισμένο όριο (έγγρ. 15817/16 FISC 241).

3. Η πρόταση αυτή συζητήθηκε για πρώτη φορά κατά την Προεδρία της Μάλτας στη συνεδρίαση της Ομάδας «Φορολογικά Θέματα» της 26ης Ιανουαρίου 2017. Η Προεδρία κατήρτισε ένα πρώτο συμβιβαστικό κείμενο, το οποίο συζητήθηκε στην Ομάδα «Φορολογικά θέματα» στις 22 Φεβρουαρίου 2017. Το δεύτερο συμβιβαστικό κείμενο παρουσιάστηκε και συζητήθηκε στην Ομάδα «Φορολογικά θέματα» στις 8 Μαρτίου 2017. Στη συνέχεια, επικαιροποιήθηκε εν όψει της συνεδρίασης της ΕΜΑ στις 15 Μαρτίου 2017 και της συνόδου του Συμβουλίου στις 21 Μαρτίου 2017 (έγγρ. 7118/17 FISC 61).

4. Η Προεδρία σημείωσε τις κατευθύνσεις που παρείχαν οι υπουργοί, καθώς και τα εκκρεμή ζητήματα που θα χρησιμεύσουν ως βάση για τις περαιτέρω εργασίες στο Συμβούλιο σχετικά με αυτό το ζήτημα.

5. Περαιτέρω εργασίες πραγματοποιήθηκαν στις συνεδριάσεις της Ομάδας «Φορολογικά θέματα» στις 4 Απριλίου και 19 Μαΐου 2017. Κατά τη συνεδρίαση της 4ης Απριλίου, τα κράτη μέλη συζήτησαν τη νέα συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας. Κατόπιν αιτήματος, η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου (ΝΥΣ) εξέδωσε, στις 12 Μαΐου 2017, νομική γνωμοδότηση σχετικά με τη συμβατότητα της πρότασης με τις Συνθήκες.

6. Επί της βάσης αυτής, εκπονήθηκε νέα συμβιβαστική πρόταση και ακολούθησε συζήτηση στην Ομάδα Υψηλού Επιπέδου (HLWP) στις 6 Ιουνίου 2017.

II. ΠΟΡΕΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

7. Κατά τη διάρκεια των πρώτων συζητήσεων, ορισμένα κράτη μέλη υποστήριξαν επί της αρχής την πρόβλεψη ενός ΓΜΑΕ, ενώ άλλα έδειξαν επιφυλακτικότητα, αλλά ήταν διατεθειμένα για περαιτέρω συζητήσεις. Μια άλλη ομάδα κρατών μελών προέβαλε γενικές και/ή πολιτικές επιφυλάξεις εξέτασης.

8. Στα συμβιβαστικά της κείμενα, η Προεδρία έχει λάβει υπόψη ορισμένους προβληματισμούς που διατυπώθηκαν από τα κράτη μέλη. Μετά από τη νομική γνωμοδότηση της ΝΥΣ, εισήχθησαν περαιτέρω διασφαλίσεις και περιορισμοί και, επομένως, η Προεδρία είναι της γνώμης ότι η πιο πρόσφατη συμβιβαστική πρόταση που περιέχεται στο έγγρ. 10041/17 είναι δίκαιη και ισορροπημένη.

   Στο πλαίσιο αυτό, η Προεδρία επιθυμεί να επισημάνει τα τέσσερα κύρια στοιχεία της συμβιβαστικής λύσης:

(1) Πεδίο εφαρμογής της μελλοντικής οδηγίας

9. Μικρός αριθμός κρατών μελών ήταν της γνώμης ότι το πεδίο εφαρμογής της πρότασης θα πρέπει να καλύπτει όλες τις υπηρεσίες και τα αγαθά. Άλλα κράτη μέλη υποστήριξαν τη διατήρηση του πεδίου εφαρμογής ως έχει στην πρόταση της Επιτροπής, πράγμα που σημαίνει ότι η παρέκκλιση θα εφαρμόζεται μόνο στα αγαθά και τις υπηρεσίες πέραν του ορίου των 10 000 EUR.

10. Λαμβάνοντας υπόψη τον χαρακτήρα της πρότασης ως παρέκκλισης, η Προεδρία προτείνει να διατηρηθεί το όριο των 10 000 EUR (άρθρο 199γ, παράγραφος 1).

(2) Προϋποθέσεις χορήγησης παρέκκλισης

11. Από τη συζήτηση προέκυψε ότι ορισμένα κράτη μέλη υποστήριξαν τη θέσπιση περιοριστικών προϋποθέσεων στην οδηγία, ενώ άλλα επιθυμούσαν μεγαλύτερη ευελιξία ή ακόμη και να μην προβλέπονται καθόλου προϋποθέσεις.

12. Προκειμένου να εξευρεθεί ισορροπημένη συμβιβαστική λύση, η Προεδρία προτείνει να διατηρηθούν τα στοιχεία της πρότασης της Επιτροπής, δηλαδή το έλλειμμα ΦΠΑ να υπερβαίνει κατά τουλάχιστον 5 εκατοστιαίες μονάδες τη διάμεση τιμή του ελλείμματος ΦΠΑ της Κοινότητας (άρθρο 199γ, παράγραφος 1, στοιχείο α)) και το επίπεδο αλυσιδωτής απάτης να υπερβαίνει το 25% του συνολικού του ελλείμματος ΦΠΑ (άρθρο 199γ, σημείο 1, στοιχείο β)). Επιπλέον, διατηρήθηκε και η προϋπόθεση ότι το κράτος μέλος πρέπει να αποδεικνύει ότι άλλα μέτρα ελέγχου, εκτός της παρέκκλισης, δεν είναι επαρκή για την καταπολέμηση της αλυσιδωτής απάτης στην επικράτειά του (άρθρο 199γ, παράγραφος 1, στοιχείο (γ)).

13. Εντούτοις, η Προεδρία προσέθεσε περαιτέρω διασφαλίσεις στην παρέκκλιση, μέσω διευκρινίσεων και πρόσθετων απαιτήσεων, προκειμένου να περιοριστεί η παρέκκλιση σε ό, τι είναι ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο στόχο.

14. Οι διευκρινίσεις αφορούν τα μέτρα ελέγχου του άρθρου 199γ, παράγραφος 1, στοιχείο γ), οι δε πρόσθετες προϋποθέσεις συνίστανται στο ότι το σχετικό κράτος μέλος πρέπει να αποδείξει ότι τα εκτιμώμενα κέρδη της φορολογικής συμμόρφωσης και είσπραξης που αναμένονται από τη θέσπιση του ΓΜΑΕ υπερκαλύπτουν τις αναμενόμενες συνολικές πρόσθετες επιβαρύνσεις για τις επιχειρήσεις και τις φορολογικές διοικήσεις κατά τουλάχιστον 25 % (άρθρο 199γ, παράγραφος 1, στοιχείο (δ)) και ότι οι επιχειρήσεις και οι φορολογικές διοικήσεις δεν θα επιβαρυνθούν, λόγω της θέσπισης του ΓΜΑΕ, με δαπάνες υψηλότερες από εκείνες που προκύπτουν από την εφαρμογή άλλων μέτρων ελέγχου (άρθρο 199γ, παράγραφος 1, στοιχείο ε)).

15. Αξίζει να σημειωθεί ότι πρέπει να πληρούνται όλες αυτές οι προϋποθέσεις, προκειμένου να είναι σε θέση ένα κράτος μέλος να υποβάλει αίτημα στην Επιτροπή, το οποίο θα μπορεί να κριθεί επιλέξιμο για την εφαρμογή της παρέκκλισης ΓΜΑΕ.

(3) Κατάργηση της παρέκκλισης: ο ρόλος του Συμβουλίου και της Επιτροπής

16. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, σε περίπτωση σημαντικής αρνητικής επίπτωσης στην εσωτερική αγορά, η Επιτροπή μπορεί να καταργήσει όλες τις παρεκκλίσεις που έχουν χορηγηθεί προηγουμένως. Το ότι δίδεται στην Επιτροπή αυτή η δυνατότητα προκάλεσε ανησυχίες σε ορισμένα κράτη μέλη. Συζητήθηκε, λοιπόν, το ζήτημα της συμμετοχής του Συμβουλίου αντί της Επιτροπής στη διαδικασία κατάργησης της παρέκκλισης. Το περισσότερα κράτη μέλη εξέφρασαν την άποψη ότι το Συμβούλιο θα πρέπει να διατηρήσει τις εξουσίες έγκρισης και κατάργησης των παρεκκλίσεων.

17. Εάν το Συμβούλιο πρόκειται να αποφασίζει για την κατάργηση της παρέκκλισης κατά τον συνήθη τρόπο, σύμφωνα με την αρχή της ομοφωνίας, όλα τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που εφαρμόζουν την παρέκκλιση, θα πρέπει να υποστηρίζουν την κατάργηση. Αυτό όμως θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια κατάσταση στην οποία θα ήταν πολύ δύσκολο να επιτευχθεί στην πράξη η συναίνεση των κρατών μελών που επωφελούνται από την παρέκκλιση.

18. Για να μπορεί να λειτουργήσει το σύστημα, η Προεδρία προτείνει τη χρήση διαδικασίας αντίστροφης ομοφωνίας. Η διαδικασία αυτή συνεπάγεται ότι, εφόσον πληρούνται ορισμένα κριτήρια, η Επιτροπή θα υποβάλει πρόταση με σκοπό την κατάργηση της παρέκκλισης που έχει χορηγηθεί σε ένα κράτος μέλος. Η πρόταση αυτή θα εγκρίνεται -και, επομένως, η παρέκκλιση θα καταργείται- εκτός εάν το Συμβούλιο αποφασίσει ομόφωνα να απορρίψει την πρόταση της Επιτροπής περί κατάργησης εντός 30 ημερών («αντίστροφη ομοφωνία») (άρθρο 199γ, παράγραφος 5).

19. Δεν κατέστη δυνατόν να υπάρξει ομόφωνη στήριξη για το ζήτημα αυτό σε τεχνικό επίπεδο, καθώς ορισμένα κράτη μέλη που τάσσονται υπέρ της ύπαρξης ΓΜΑΕ ισχυρίστηκαν ότι, παρότι η παρέκκλιση θα χορηγείται για πέντε έτη, η χρήση της διαδικασίας κατάργησης ενδέχεται εκ των πραγμάτων να οδηγήσει σε βράχυνση της διάρκειας της παρέκκλισης. Στο πλαίσιο αυτό, δεν υποστηρίζουν την ψηφοφορία με τη διαδικασία της «αντίστροφης ομοφωνίας» ως τέτοια. Εντούτοις, η Προεδρία είναι της γνώμης ότι μια τέτοια λύση είναι η πλέον ενδεδειγμένη για να διασφαλιστεί ότι η παρέκκλιση θα είναι νομικώς άρτια και πρακτικώς λειτουργική.

(4) Διάρκεια της παρέκκλισης

20. Η πρόταση προβλέπει ότι η διάρκεια της παρέκκλισης είναι πέντε έτη (δηλαδή 30 Ιουνίου 2022). Ορισμένα κράτη μέλη εξέφρασαν την ανησυχία ότι αυτό το χρονικό διάστημα είναι πολύ σύντομο, δεδομένων των διοικητικών αλλαγών που θα πραγματοποιηθούν στις εθνικές νομοθεσίες και του φόρτου που θα υποστούν οι επιχειρήσεις για να εφαρμόσουν το σύστημα. Άλλες αντιπροσωπίες έκριναν ότι, λόγω του πειραματικού χαρακτήρα της, η παρέκκλιση θα πρέπει να περιορίζεται σε δύο ή τρία έτη ή, τουλάχιστον, να μη διαρκεί πάνω από πέντε έτη.

21. Σε τεχνικό επίπεδο, φαίνεται να υπάρχει κάποια σύγκλιση προς την πενταετή διάρκεια της παρέκκλισης. Ωστόσο, δεν έχει επιτευχθεί συμφωνία σχετικά με την ημερομηνία έναρξης και λήξης και, ως εκ τούτου, η Προεδρία έθεσε σε αγκύλες τις ημερομηνίες στο άρθρο 199γ, παράγραφος 7 και στο άρθρο 2, προκειμένου να συζητηθεί το ζήτημα από τους Υπουργούς.

III. ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ

22. Σε αυτό το πλαίσιο και με βάση το παρόν σημείωμα, η Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων καλείται να εισηγηθεί στο Συμβούλιο κατά την προσεχή σύνοδό του:

– να συζητήσει τα ζητήματα που εκτίθενται στο μέρος ΙΙ του παρόντος σημειώματος και

– να καταλήξει σε γενική προσέγγιση σχετικά με το συμβιβαστικό κείμενο, ως έχει στο έγγρ. 10041/17 FISC 128.