

Bruxelles, le 30 septembre 2020
(OR. en)

11363/20

**Dossier interinstitutionnel:
2020/0280 (NLE)**

**FISC 189
ECOFIN 867**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	30 septembre 2020
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2020) 599 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL modifiant la décision d'exécution (UE) 2017/1768 autorisant la Croatie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2020) 599 final.

p.j.: COM(2020) 599 final

Bruxelles, le 30.9.2020
COM(2020) 599 final

2020/0280 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution (UE) 2017/1768 autorisant la Croatie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

Conformément à l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹ (ci-après la «directive TVA»), le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à appliquer des mesures particulières dérogatoires à ladite directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 18 mai 2020, la Croatie a demandé l'autorisation de continuer à octroyer, après le 31 décembre 2020, une franchise de TVA aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas la contre-valeur en monnaie nationale de 45 000 EUR.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 6 juin 2020, de la demande introduite par la Croatie. Par lettre datée du 11 juin 2020, la Commission a notifié à la Croatie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le titre XII, chapitre 1, de la directive TVA prévoit la possibilité pour les États membres d'appliquer des régimes particuliers aux petites entreprises, et notamment d'octroyer une franchise de taxe aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel se situe en dessous d'un certain seuil. Lorsqu'il bénéficie de cette franchise, l'assujetti n'est pas tenu d'appliquer la TVA sur ses opérations, mais il ne peut donc pas non plus récupérer la TVA payée sur ses achats en amont.

En application de l'article 287, point 19), de la directive TVA, la Croatie peut accorder une franchise de taxe aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas la contre-valeur en monnaie nationale de 35 000 EUR, au taux de conversion du jour de son adhésion. En vertu de la décision d'exécution (UE) 2017/1768 du Conseil², la Croatie est autorisée à appliquer un seuil supérieur et, partant, à octroyer une franchise de TVA aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 45 000 EUR. Cette décision expire le 31 décembre 2020 et la Croatie a demandé la prolongation de son application.

D'après les autorités croates, la mesure facilite la perception de la TVA, ce qui permet à la Croatie de simplifier les procédures administratives pour les petites entreprises et de réduire ainsi la charge administrative qui pèse sur celles-ci. Par ailleurs, la mesure permet aussi de réduire la charge de travail des autorités fiscales.

En outre, les autorités croates ont fait observer qu'au cours des dernières années, l'augmentation du seuil n'a pas entraîné de réduction des recettes du budget de l'État.

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² Décision d'exécution (UE) 2017/1768 du Conseil du 25 septembre 2017 autorisant la République de Croatie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 250 du 28.9.2017, p. 71).

La mesure revêt un caractère facultatif. Par conséquent, les petites entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas le seuil auront toujours la possibilité d'exercer leur droit d'appliquer le régime normal de TVA.

Les dérogations sont généralement accordées pour une période limitée, afin que l'on puisse évaluer si la mesure dérogatoire reste appropriée et efficace. En outre, les dispositions des articles 281 à 294 de la directive TVA concernant le régime particulier des petites entreprises ont récemment fait l'objet d'un réexamen. La directive (UE) 2020/285 du Conseil³ établissant des règles simplifiées en matière de TVA pour les petites entreprises exige que les États membres adoptent et publient les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux nouvelles règles au plus tard le 31 décembre 2024. Les États membres devront appliquer ces dispositions nationales à compter du 1^{er} janvier 2025.

Il est donc approprié d'autoriser la Croatie à appliquer la mesure dérogatoire jusqu'au 31 décembre 2024.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La mesure dérogatoire est conforme à la philosophie de la directive (UE) 2020/285 modifiant les articles 281 à 294 de la directive TVA en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises, qui résulte du plan d'action sur la TVA⁴ et a pour but de créer un régime moderne et simplifié pour ces entreprises. Elle vise, en particulier, à réduire les coûts de conformité liés à la TVA et les distorsions de concurrence tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, à limiter les répercussions négatives de l'effet de seuil et à faciliter le respect des règles par les entreprises ainsi que le contrôle par les administrations fiscales.

De plus, le seuil de 45 000 EUR est cohérent avec la directive (UE) 2020/285, dans la mesure où cette dernière autorise les États membres à fixer le seuil de chiffre d'affaires annuel requis pour bénéficier d'une franchise de TVA à un niveau maximal de 85 000 EUR (ou la contre-valeur en monnaie nationale de cette somme).

Des dérogations similaires accordant une franchise de TVA aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à un certain seuil, conformément aux articles 285 et 287 de la directive TVA, ont été octroyées à d'autres États membres. Malte⁵ s'est vu accorder un seuil de 20 000 EUR; les Pays-Bas⁶, un seuil de 25 000 EUR; l'Italie⁷, un seuil de 30 000 EUR; le

³ Directive (UE) 2020/285 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises et le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne la coopération administrative et l'échange d'informations aux fins du contrôle de l'application correcte du régime particulier des petites entreprises (JO L 62 du 2.3.2020, p. 13).

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA, Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix [COM(2016) 148 final].

⁵ Décision d'exécution (UE) 2018/279 du Conseil du 20 février 2018 autorisant Malte à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 54 du 24.2.2018, p. 14).

⁶ Décision d'exécution (UE) 2018/1904 du Conseil du 4 décembre 2018 autorisant les Pays-Bas à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 285 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 310 du 6.12.2018, p. 25).

⁷ Décision d'exécution (UE) 2016/1988 du Conseil du 8 novembre 2016 modifiant la décision d'exécution 2013/678/UE autorisant la République italienne à continuer d'appliquer une mesure

Luxembourg⁸, un seuil de 35 000 EUR; la Lettonie⁹, la Pologne¹⁰ et l'Estonie¹¹, un seuil de 40 000 EUR; la Lituanie¹², un seuil de 45 000 EUR; la Hongrie¹³, un seuil de 48 000 EUR; la Slovénie¹⁴, un seuil de 50 000 EUR; et la Roumanie¹⁵, un seuil de 88 500 EUR.

Comme cela a déjà été indiqué, les dérogations à la directive TVA devraient toujours être limitées dans le temps afin que leurs effets puissent être évalués. La fixation d'une date d'expiration pour la mesure particulière, à savoir le 31 décembre 2024, comme l'a demandé la Croatie, est conforme aux exigences de la nouvelle directive relative à la simplification des règles en matière de TVA pour les petites et moyennes entreprises. Cette directive fixe au 1^{er} janvier 2025 la date à laquelle les États membres devront appliquer les dispositions nationales qu'ils sont tenus d'adopter pour s'y conformer.

La mesure proposée est donc compatible avec les dispositions de la directive TVA.

• **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La Commission a toujours insisté, dans ses programmes de travail annuels, sur la nécessité de simplifier les règles pour les petites entreprises. À cet égard, le programme de travail de la Commission pour 2020¹⁶ fait référence à «une stratégie spécifique en faveur des PME qui permettra aux petites et moyennes entreprises d'exercer leurs activités et de se développer plus facilement». La mesure dérogatoire est conforme à ces objectifs, pour ce qui est des

particulière dérogeant à l'article 285 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 306 du 15.11.2016, p. 11).

⁸ Décision d'exécution (UE) 2019/2210 du Conseil du 19 décembre 2019 modifiant la décision d'exécution 2013/677/UE autorisant le Grand-Duché de Luxembourg à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 285 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 332 du 23.12.2019, p. 155).

⁹ Décision d'exécution (UE) 2017/2408 du Conseil du 18 décembre 2017 autorisant la République de Lettonie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 342 du 21.12.2017, p. 8).

¹⁰ Décision d'exécution (UE) 2018/1919 du Conseil du 4 décembre 2018 modifiant la décision 2009/790/CE autorisant la République de Pologne à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 311 du 7.12.2018, p. 32).

¹¹ Décision d'exécution (UE) 2017/563 du Conseil du 21 mars 2017 autorisant la République d'Estonie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 80 du 25.3.2017, p. 33).

¹² Décision d'exécution (UE) 2017/1853 du Conseil du 10 octobre 2017 modifiant la décision d'exécution 2011/335/UE autorisant la République de Lituanie à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 265 du 14.10.2017, p. 15).

¹³ Décision d'exécution (UE) 2018/1490 du Conseil du 2 octobre 2018 autorisant la Hongrie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 252 du 8.10.2018, p. 38).

¹⁴ Décision d'exécution (UE) 2018/1700 du Conseil du 6 novembre 2018 modifiant la décision d'exécution 2013/54/UE autorisant la République de Slovénie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 285 du 13.11.2018, p. 78).

¹⁵ Décision d'exécution (UE) 2017/1855 du Conseil du 10 octobre 2017 autorisant la Roumanie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 265 du 14.10.2017, p. 19).

¹⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Programme de travail de la Commission pour 2020 - Une Union plus ambitieuse» [COM(2020) 37 final].

règles fiscales. Elle est notamment cohérente avec le programme de travail de la Commission pour 2017¹⁷, lequel mentionnait spécifiquement la TVA, indiquant que la charge administrative liée au respect des règles en matière de TVA était lourde pour les petites entreprises et que les innovations techniques faisaient apparaître de nouveaux défis pour une perception efficace de la taxe, et soulignait la nécessité de simplifier la TVA pour les petites entreprises.

De même, la mesure est cohérente avec la stratégie pour le marché unique de 2015¹⁸, dans laquelle la Commission se proposait de favoriser la croissance des petites et moyennes entreprises, notamment par l'allègement des charges administratives les empêchant de tirer pleinement parti du marché unique. Elle s'inscrit également dans le droit fil de la philosophie de la communication de la Commission de 2013, intitulée «Plan d'action "Entrepreneuriat 2020": Raviver l'esprit d'entreprise en Europe»¹⁹, qui a souligné la nécessité de simplifier la législation fiscale pour les petites entreprises.

Enfin, la mesure est conforme aux politiques de l'UE relatives aux petites et moyennes entreprises, telles qu'elles sont définies dans la communication de 2016 sur les start-up²⁰, et à la communication de 2008 intitulée «"Think Small First": Priorité aux PME – Un "Small Business Act" pour l'Europe»²¹, qui invitait les États membres à tenir compte des caractéristiques particulières des PME lors de l'élaboration de leur législation et, par conséquent, à simplifier l'environnement réglementaire existant.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 395 de la directive TVA

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Compte tenu de la disposition de la directive TVA sur laquelle se fonde la proposition, cette dernière relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

- **Proportionnalité**

La décision porte sur une autorisation accordée à un État membre à sa propre demande et ne constitue en rien une obligation.

¹⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Programme de travail de la Commission pour 2017» [COM(2016) 710 final].

¹⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises» [COM(2015) 550 final].

¹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Plan d'action «Entrepreneuriat 2020»: Raviver l'esprit d'entreprise en Europe [COM(2012) 795 final].

²⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Les grands acteurs européens de demain: l'initiative en faveur des start-up et des scale-up [COM(2016) 733 final].

²¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «"Think Small First": Priorité aux PME - Un "Small Business Act" pour l'Europe» [COM(2008) 394 final].

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir une simplification de la perception de la taxe pour les petits assujettis et pour l'administration fiscale.

- **Choix de l'instrument**

La décision porte sur une autorisation accordée à un État membre à sa propre demande et ne constitue en rien une obligation.

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir une simplification de la perception de la taxe pour les petits assujettis et pour l'administration fiscale.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

Il n'y a pas eu de consultation des parties intéressées. La présente proposition fait suite à une demande de la Croatie et concerne uniquement cet État membre particulier.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de faire appel à des experts externes.

- **Analyse d'impact**

La proposition de décision d'exécution du Conseil relève le seuil de chiffre d'affaires annuel en dessous duquel un assujetti peut bénéficier d'une franchise de TVA. Elle élargit par conséquent la portée de la mesure de simplification, qui dispense d'un grand nombre d'obligations en matière de TVA les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à la contre-valeur en monnaie nationale de 45 000 EUR.

Grâce à la mesure, les assujettis dont le chiffre d'affaires imposable ne dépasse pas le seuil ne devront pas s'identifier à la TVA et, partant, la charge administrative qu'ils supportent diminuera, étant donné qu'ils n'auront pas besoin de tenir des registres de TVA ou de soumettre des déclarations de TVA. La mesure permettra également une diminution de la charge de travail pour les autorités fiscales. Cette diminution aura une incidence positive sur la réduction de la charge administrative pour les assujettis actuellement immatriculés à la TVA en Croatie et, partant, sur l'administration fiscale.

L'incidence budgétaire sur les recettes de TVA pour la Croatie n'a pas entraîné de réduction des recettes du budget national.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union, étant donné que la Croatie procédera au calcul d'une compensation conformément aux dispositions de l'article 6 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

La proposition contient une clause de limitation dans le temps.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution (UE) 2017/1768 autorisant la Croatie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹, et notamment son article 395, paragraphe 1, premier alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) En vertu de l'article 287, point 19), de la directive 2006/112/CE, la Croatie peut octroyer une franchise de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à la contre-valeur en monnaie nationale de 35 000 EUR, au taux de conversion du jour de son adhésion.
- (2) Par la décision d'exécution (UE) 2017/1768 du Conseil², la Croatie a été autorisée à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE (ci-après la «mesure dérogatoire») en vue d'octroyer une franchise de TVA aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas la contre-valeur en monnaie nationale de 45 000 EUR, au taux de conversion du jour de son adhésion, jusqu'au 31 décembre 2020, ou jusqu'à l'entrée en vigueur d'une directive modifiant les articles 281 à 294 de la directive 2006/112/CE, la date la plus proche étant retenue.
- (3) Par lettre enregistrée à la Commission le 18 mai 2020, la Croatie a demandé l'autorisation de continuer à appliquer la mesure dérogatoire jusqu'au 31 décembre 2024, date à laquelle les États membres doivent adopter les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive (UE) 2020/285 du Conseil³, qui établit des règles simplifiées en matière de TVA pour les petites entreprises et supprime notamment l'article 287 de la directive 2006/112/CE.

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² Décision d'exécution (UE) 2017/1768 du Conseil du 25 septembre 2017 autorisant la République de Croatie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 250 du 28.9.2017, p. 71).

³ Directive (UE) 2020/285 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises et le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne la coopération administrative et l'échange d'informations aux fins du contrôle de l'application correcte du régime particulier des petites entreprises (JO L 62 du 2.3.2020, p. 13).

- (4) Par lettre datée du 9 juin 2020, conformément à l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2006/112/CE, la Commission a informé les autres États membres de la demande introduite par la Croatie. Par lettre datée du 11 juin 2020, la Commission a notifié à la Croatie qu'elle disposait de toutes les informations nécessaires pour étudier la demande.
- (5) Selon les informations fournies par la Croatie, il apparaît que les motifs de la mesure dérogatoire restent largement inchangés et que le relèvement du seuil n'a eu aucune incidence sur le montant global des recettes fiscales perçues au stade de la consommation finale. Les assujettis ont toujours la possibilité d'opter pour le régime normal de TVA.
- (6) Compte tenu de l'incidence positive potentielle de la mesure dérogatoire sur l'allègement de la charge administrative et des coûts de conformité pour les petites entreprises et pour les autorités fiscales, ainsi que de l'absence d'incidence majeure sur les recettes totales de TVA générées, il convient d'autoriser la Croatie à continuer d'appliquer la mesure dérogatoire.
- (7) Il y a lieu de limiter dans le temps l'autorisation d'appliquer la mesure dérogatoire. La limite temporelle devrait être suffisante pour permettre d'évaluer l'efficacité et la pertinence du seuil. En outre, l'article 287 de la directive 2006/112/CE est supprimé par la directive (UE) 2020/285 à compter du 1^{er} janvier 2025. Il est donc approprié d'autoriser la Croatie à appliquer la mesure dérogatoire jusqu'au 31 décembre 2024.
- (8) La dérogation n'a aucune incidence sur les ressources propres de l'Union provenant de la taxe sur la valeur ajoutée étant donné que la Croatie procédera au calcul d'une compensation conformément aux dispositions de l'article 6 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil⁴.
- (9) Il convient dès lors de modifier la décision d'exécution (UE) 2017/1768 en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article 1

À l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2017/1768, le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«La présente décision est applicable du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2024.»

Article 2

La République de Croatie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*