

Bruxelles, le 12 juillet 2024
(OR. en)

12259/24

Dossier interinstitutionnel:
2024/0163(NLE)

FISC 164
ECOFIN 881

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	12 juillet 2024
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2024) 294 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL modifiant la décision d'exécution (UE) 2021/1778 en ce qui concerne la prorogation de l'autorisation permettant à l'Allemagne d'appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 294 final.

p.j.: COM(2024) 294 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.7.2024
COM(2024) 294 final

2024/0163 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

**modifiant la décision d'exécution (UE) 2021/1778 en ce qui concerne la prorogation de
l'autorisation permettant à l'Allemagne d'appliquer une mesure particulière
dérogatoire à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de
taxe sur la valeur ajoutée**

EXPOSÉ DES MOTIFS

En vertu de l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE 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 aux dispositions de la directive afin de simplifier la procédure de perception de la TVA ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 19 février 2024, l'Allemagne a demandé l'autorisation de continuer à appliquer la mesure particulière en ce qui concerne le redevable de la TVA en cas de transfert de quotas d'émission échangés dans le cadre d'un système national relevant de la loi sur l'échange de quotas d'émission pour les combustibles (BEHG) du 12 décembre 2019, prolongeant ainsi l'application de la mesure particulière accordée par la décision d'exécution (UE) 2021/1778 du Conseil du 5 octobre 2021², qui déroge à l'article 193 de la directive TVA. Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre du 27 mars 2024, de la demande introduite par l'Allemagne. Par lettre du 2 avril 2024, la Commission a informé l'Allemagne qu'elle disposait de toutes les données qu'elle considérait comme utiles pour apprécier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'article 193 de la directive TVA prévoit que l'assujetti effectuant la livraison de biens ou la prestation de services est normalement redevable de la TVA.

En vertu de l'article 395 de la directive TVA, les États membres peuvent appliquer des mesures dérogatoires aux dispositions de cette directive afin de simplifier la procédure de perception de la TVA ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales, à condition d'avoir obtenu l'autorisation du Conseil.

En 2021, l'Allemagne a demandé une dérogation à l'article 193 de la directive TVA, afin de désigner comme redevables de la TVA les assujettis destinataires des transferts de quotas d'émission relevant de la loi sur l'échange de quotas d'émission pour les combustibles (BEHG) du 12 décembre 2019 (le mécanisme d'autoliquidation). La demande a été approuvée par la décision d'exécution (UE) 2021/1778 du Conseil du 5 octobre 2021, qui arrive à expiration le 31 décembre 2024.

La directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté³ régit le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'UE (ci-après le «système d'échange de quotas d'émission de l'UE» ou «SEQE de l'UE»). La directive permet aux États membres de maintenir en parallèle leurs propres systèmes nationaux d'échange.

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² Décision d'exécution (UE) 2021/1778 du Conseil du 5 octobre 2021 autorisant la République fédérale d'Allemagne à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 360 du 11.10.2021, p. 117).

³ JO L 275 du 25.10.2003, p. 32.

Au titre de la BEHG, l'Allemagne a élaboré un cadre juridique pour la mise en place d'un système national d'échange de quotas d'émission afin de fixer le prix des émissions de gaz à effet provenant de combustibles fossiles, qui ne relèvent pas du système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Cette loi contribuera à la réalisation des objectifs nationaux en matière de climat, et notamment à l'objectif à long terme d'un bilan neutre des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050, et des objectifs de réduction prévus par le règlement de l'UE sur le climat, ainsi qu'à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

L'expérience en matière d'échange de quotas a généralement montré que ce secteur est très vulnérable à la fraude en matière de taxe sur le chiffre d'affaires. C'est pourquoi la directive TVA prévoit en son article 199 *bis*, paragraphe 1, la possibilité pour les États membres d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation au transfert de certains quotas et certificats. L'Allemagne fait usage des possibilités prévues à l'article 199 *bis*, paragraphe 1, points a) et f), de la directive TVA et applique le mécanisme d'autoliquidation à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE et à l'échange de certificats de gaz et d'électricité, ce qui a permis de réduire les pertes fiscales liées au transfert de ces quotas et certificats.

Conformément à l'expérience acquise dans le cadre de l'échange de quotas relevant du SEQUE de l'UE, on peut partir du principe que l'échange de quotas pour les émissions de combustibles relevant de la BEHG est également susceptible d'être exploité à des fins frauduleuses et que des pertes de taxe sur le chiffre d'affaires sont donc à prévoir dans ce domaine. L'une des caractéristiques particulières de l'échange de quotas d'émission est que les quotas peuvent être échangés rapidement, facilement et à plusieurs reprises, sans engendrer de frais de transport des biens, par exemple. Les chaînes d'approvisionnement correspondantes sont rendues obscures par le changement fréquent et rapide de propriété, ce qui complique fortement la tâche des autorités fiscales pour détecter ce changement et veiller à ce que le montant correct de la taxe soit prélevé.

La chaîne d'approvisionnement pourrait aussi impliquer des «opérateurs défaillants» qui, lorsqu'ils sont découverts, ont soit déjà disparus soit n'ont plus aucun actif, de sorte que la taxe éludée ne peut plus être perçue par les autorités. Dans un tel scénario, l'acquéreur des quotas dans la chaîne d'approvisionnement déclare la taxe sur le chiffre d'affaires indiquée sur la facture du fournisseur en tant que taxe en amont déductible au titre des articles 167 et 168 de la directive TVA, mais le fournisseur ne verse pas aux autorités fiscales la taxe sur le chiffre d'affaires facturée. Étant donné que la déduction de la taxe en amont ne correspond à aucune recette provenant de la taxe sur le chiffre d'affaires, la taxe en amont constitue une perte de recettes fiscales pour les autorités fiscales allemandes.

L'application du mécanisme d'autoliquidation à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à l'article 199 *bis*, paragraphe 1, points a) et b), de la directive TVA se limite aux quotas échangés dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Par conséquent, l'article 199 *bis*, paragraphe 1, points a) et b), de la directive TVA ne fournit aucune base juridique pour l'application du mécanisme d'autoliquidation à l'échange de quotas dans le cadre des systèmes d'échange nationaux tels que la BEHG.

Conformément à l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2021/1778 du Conseil, l'Allemagne a soumis, en même temps que la demande de prorogation, un rapport sur l'incidence de la mesure. Selon les autorités allemandes, la mesure particulière a contribué à éviter certaines formes de fraude et d'évasion fiscales dans le secteur des échanges de quotas d'émission et il existe, d'après elle, de bonnes raisons de maintenir la procédure en place.

Compte tenu de la vulnérabilité à la fraude dans le secteur des échanges de quotas et de l'impossibilité d'appliquer l'article 199 *bis*, paragraphe 1, points a) et b), de la directive TVA aux transferts de quotas relevant de la BEHG, il est dès lors approprié d'autoriser l'Allemagne à continuer d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation aux transferts susmentionnés jusqu'au 31 décembre 2026.

Dans le cas où l'Allemagne envisagerait de proroger la mesure particulière au-delà de 2026, elle devrait soumettre à la Commission une demande de prorogation accompagnée d'un rapport sur l'application de la mesure particulière au plus tard le 31 mars 2026. Ce rapport comprend une évaluation de l'incidence de la mesure sur la lutte contre la fraude à la TVA et indique le nombre d'opérateurs économiques et d'opérations concernés par la mesure.

Conformément à l'article 199 *bis*, paragraphe 1, points a) et b), de la directive TVA, la possibilité d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre prendra fin le 31 décembre 2026. La Commission évaluera si les échanges de quotas dans le cadre des systèmes nationaux d'échange, tels que la BEHG, doivent aussi être intégrés dans les opérations couvertes par le mécanisme d'autoliquidation, dans l'éventualité où une nouvelle proposition à cet égard serait présentée.

C'est pourquoi la période de prolongation de la présente dérogation est limitée à deux ans afin de coïncider avec la date du 31 décembre 2026.

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

L'article 199 *bis*, paragraphe 1, points a) et b), de la directive TVA permet aux États membres d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation au transfert de quotas autorisant à émettre des gaz à effet de serre au sens de l'article 3 de la directive 2003/87/CE et au transfert d'autres unités pouvant être utilisées par les opérateurs en vue de se conformer à ladite directive.

La prorogation d'une mesure particulière autorisant l'application du mécanisme d'autoliquidation au transfert de quotas se rapportant à des émissions qui ne relèvent pas du système d'échange de quotas d'émission de l'UE régi par la directive 2003/87/CE est conforme aux objectifs poursuivis par les dispositions susmentionnées de la directive TVA.

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, 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.

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir simplifier la perception de la taxe et lutter contre la fraude fiscale. Elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser ces objectifs.

- **Choix de l'instrument**

L'instrument proposé est une décision d'exécution du Conseil.

Conformément à l'article 395 de la directive TVA, une dérogation aux règles communes en matière de TVA n'est possible qu'avec l'autorisation du Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. La décision d'exécution du Conseil constitue l'instrument le plus approprié puisqu'elle peut être adressée à un seul État membre.

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 l'Allemagne 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 vise à éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales dans le secteur des échanges de quotas, qui est particulièrement vulnérable à la fraude à la TVA. Le mécanisme d'autoliquidation devrait aider l'Allemagne à réduire la fraude à la TVA dans ce secteur. Par conséquent, la mesure particulière peut avoir une incidence positive.

L'Allemagne a indiqué qu'aucun cas de fraude à la TVA n'avait été constaté au cours de la période considérée en raison de la mesure particulière relative à l'échange de quotas d'émission délivrés sur la base de la loi sur l'échange de quotas d'émission pour les combustibles.

Compte tenu du champ d'application restreint de la mesure particulière et de son application limitée dans le temps, ses effets seront en tout état de cause limités.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura aucune incidence négative sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

La proposition contient une clause de limitation dans le temps fixée au 31 décembre 2026.

Un rapport comprenant un réexamen de la mesure devrait être soumis à la Commission, en même temps que la demande de prorogation, et ce au plus tard le 31 mars 2026.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution (UE) 2021/1778 en ce qui concerne la prorogation de l'autorisation permettant à l'Allemagne d'appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 193 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 193 de la directive 2006/112/CE, l'assujetti effectuant une livraison de biens ou une prestation de services est normalement redevable de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) envers le Trésor.
- (2) Conformément à la décision d'exécution (UE) 2021/1778 du Conseil², l'Allemagne a été autorisée à appliquer, jusqu'au 31 décembre 2024, une mesure particulière dérogatoire à l'article 193 de la directive 2006/112/CE (ci-après la «mesure particulière»), afin de désigner comme redevables de la TVA les assujettis destinataires des transferts de quotas d'émission relevant de la BEHG.
- (3) Par lettre enregistrée à la Commission le 19 février 2024, l'Allemagne a demandé la prorogation de la mesure particulière accordée par la décision d'exécution (UE) 2021/1778 et partant, l'autorisation de continuer à appliquer la mesure particulière au-delà du 31 décembre 2024 (ci-après la «demande»).
- (4) En vertu de l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2006/112/CE, la Commission, par lettres du 27 mars 2024, a transmis la demande aux autres États membres et a informé l'Allemagne, par lettre du 2 avril 2024, qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.
- (5) D'après les informations fournies par l'Allemagne, la situation factuelle qui justifiait l'application de la mesure particulière n'a pas changé. L'Allemagne a soumis à la Commission, en même temps que la demande, un rapport sur l'expérience pratique globalement positive indiquant que l'utilisation du mécanisme d'autoliquidation dans le cadre du transfert de quotas d'émission relevant de la BEHG a fait ses preuves dans

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Décision d'exécution (UE) 2021/1778 du Conseil autorisant la République fédérale d'Allemagne à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 360 du 11.10.2021, p. 117, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1778/oj).

la pratique. Ce dispositif est un élément important de la lutte contre la fraude à la TVA, qui devrait gagner en importance dans les années à venir en raison de l'évolution des conditions du marché.

- (6) Il est donc approprié de proroger l'autorisation accordée par la décision d'exécution (UE) 2021/1778. Il convient que la prorogation de l'autorisation soit limitée dans le temps afin qu'il soit possible d'évaluer l'efficacité et le caractère approprié de la mesure particulière. La mesure dérogatoire devrait donc expirer le 31 décembre 2026.
- (7) Si l'Allemagne envisage de proroger la mesure considérée au-delà de 2026, elle devrait soumettre à la Commission un rapport comprenant un réexamen de la mesure particulière en même temps que la demande de prorogation, et ce au plus tard le 31 mars 2026. Ce rapport devrait comporter une évaluation de l'incidence de la mesure sur la lutte contre la fraude à la TVA et indiquer le nombre d'opérateurs économiques et d'opérations concernés par la mesure.
- (8) La mesure particulière n'aura pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.
- (9) Il y a donc lieu de modifier la décision d'exécution (UE) 2021/1778 en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2021/1778 est remplacé par le texte suivant:

«Article 2

La présente décision expire le 31 décembre 2026.

Toute demande de prorogation de la mesure prévue par la présente décision est soumise à la Commission au plus tard le 31 mars 2026 et est accompagnée d'un rapport, qui comprend une évaluation de la mesure et de son incidence sur la lutte contre la fraude à la TVA et indique le nombre d'opérateurs économiques et d'opérations concernés par la mesure.».

Article 2

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*