

Bruxelles, le 30 octobre 2017
(OR. en)

13840/17

Dossiers interinstitutionnels:

2016/0370 (CNS)

2016/0372 (NLE)

2016/0371 (CNS)

FISC 244
ECOFIN 898
UD 249

RAPPORT

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	13375/17 FISC 230 ECOFIN 847 UD 231
Objet:	– Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens – Proposition de règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 portant mesures d'exécution de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée – Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée = Orientation générale

I. TOILE DE FOND

1. Le 1^{er} décembre 2016, la Commission a adopté un paquet législatif relatif à la TVA sur le commerce électronique modifiant:
 - la directive 2006/112/CE du Conseil ("directive TVA") et la directive 2009/132/CE du Conseil en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens (doc. 14820/16);

- le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 du Conseil portant mesures d'exécution de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (doc. 14821/16); et
 - le règlement (UE) n° 904/2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (doc. 14822/16).
2. Les objectifs généraux du paquet sont le bon fonctionnement du marché intérieur, la compétitivité des entreprises de l'UE et l'assurance d'une imposition effective de l'économie numérique. Cet ensemble de mesures législatives s'inscrit dans le cadre de l'application future du principe de destination aux fins de la TVA tel qu'il est énoncé dans le récent plan d'action sur la TVA soutenu par le Conseil¹. En outre, il constitue une initiative essentielle de la stratégie pour un marché unique numérique² ainsi que de la stratégie pour le marché unique³ et du plan d'action pour l'administration en ligne⁴.
3. Dans ses conclusions du 19 octobre 2017 (EUCO 14/17), le Conseil européen a indiqué qu'il convenait d'accélérer les travaux sur le marché unique numérique et d'établir les priorités en la matière. Il a insisté par ailleurs sur la nécessité d'une plus grande transparence dans les pratiques et usages des plateformes, et a appelé à la mise en place d'un "*système fiscal efficace et équitable, qui soit adapté à l'ère numérique*".
4. Les principales dispositions de ces trois propositions sont les suivantes:
- a) l'introduction, d'ici 2019, de mesures de simplification communes pour l'ensemble de l'UE en ce qui concerne les ventes à distance intra-UE de services électroniques, par exemple un seuil (10 000 EUR) afin d'exempter les petites entreprises qui se lancent dans le commerce électronique de l'application des règles d'un État membre autre que celui dans lequel elles sont établies, ou la possibilité pour les vendeurs de l'UE d'appliquer les règles de leur pays d'origine dans des domaines tels que la facturation;
 - b) l'extension, d'ici 2021, du mini-guichet unique (MOSS) aux ventes à distance intra-UE de biens matériels et aux services autres que les services électroniques;

¹ Document 9494/16.
² Document 8672/15.
³ Document 13370/15.
⁴ Document 8097/16.

- c) la mise en place, d'ici 2021, d'un nouveau guichet unique ("guichet unique importations") pour les ventes à distance de biens importés de pays tiers d'une valeur intrinsèque ne dépassant pas 150 EUR, ainsi que la suppression de l'exonération de TVA pour les petites importations dont la valeur ne dépasse pas 22 EUR, exonération qui porte actuellement préjudice aux vendeurs de l'UE;
 - d) l'introduction de dispositions simplifiées pour la déclaration et le paiement globaux de la TVA à l'importation sur des biens destinés aux consommateurs finaux dans certains cas spécifiques; et
 - e) le renforcement de la coopération administrative entre les États membres lors de l'audit d'entreprises transfrontières assujetties à la TVA afin de garantir des taux élevés de respect des règles.
5. Ces propositions devraient améliorer de manière sensible la perception de la TVA sur les ventes à distance en ligne en provenance de pays tiers, pour lesquelles la Commission estime que la fraude à la TVA s'élève à quelque 5 milliards d'EUR par an.
6. En tout, dix-sept réunions du groupe "Questions fiscales" ont eu lieu afin d'examiner les trois propositions au niveau technique au cours des présidences slovaque, maltaise et estonienne; ces réunions ont été suivies de trois réunions des attachés fiscaux (les 18, 23 et 24 octobre 2017). Le paquet législatif relatif à la TVA sur le commerce électronique a également été débattu au sein du groupe à haut niveau sur les questions fiscales, lors de ses réunions des 6 juin et 27 octobre 2017. Au cours de ces réunions, douze versions au total d'un texte de compromis éventuel ont été examinées.
7. À l'occasion de trois des réunions du groupe "Questions fiscales" mentionnées ci-dessus, des experts du groupe "Union douanière" ont été invités à participer à la discussion concernant le "guichet unique importations" et à soumettre des questions à la Commission. Les experts fiscaux ont en outre été invités à préparer les réunions du groupe "Questions fiscales" en coordination avec leurs homologues sur les questions douanières.
8. La présidence maltaise a axé les travaux au niveau technique sur les modifications apportées à la directive TVA et au règlement d'exécution du Conseil et a présenté un rapport sur l'avancement des négociations relatives à ces deux propositions lors de la session du Conseil Ecofin du 16 juin 2017 (doc. 10044/17 FISC 131 ECOFIN 505), ainsi qu'un texte de compromis de la présidence reflétant l'état d'avancement du dossier (doc. 10043/17 FISC 130 ECOFIN 504).

9. Dans ce contexte, la présidence estonienne a entamé les travaux techniques portant sur les modifications du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil lors de la réunion du groupe "Questions fiscales" du 6 juillet 2017 et, sur cette base, elle a ensuite présenté un premier texte de compromis de la présidence sur l'ensemble du paquet législatif relatif à la TVA sur le commerce électronique lors de la réunion du groupe "Questions fiscales" du 6 septembre 2017.
10. Depuis le début de l'examen du paquet, la plupart des délégations se sont déclarées favorables, sur le principe, aux propositions de la Commission. Les textes de compromis de la présidence n'en ont donc pas modifié la philosophie générale. L'examen mené au niveau technique a néanmoins mis en évidence plusieurs difficultés techniques qu'il conviendrait de surmonter, ce qui explique le nombre de réunions d'experts qui ont eu lieu.
11. En particulier, les délégations ont insisté sur la nécessité d'étendre le champ d'application des propositions de la Commission en faisant porter la responsabilité de la perception de la TVA aux interfaces électroniques (telles que les plateformes, les places de marché et les portails) afin d'assurer la perception effective et efficace de la TVA dans ce domaine. Ces travaux ont été entamés pendant la présidence maltaise et se sont poursuivis au cours de la présidence estonienne, conduisant notamment à l'insertion de nouveaux articles, à savoir l'article 14 *bis* (principe général), l'article 66 *bis* (fait générateur de la taxe) et l'article 242 *bis* (conservation de registres). Ces articles ont fait l'objet de travaux considérables au niveau technique, et la présidence estime que son texte de compromis (doc. 13841/17) permet d'atteindre un juste équilibre à cet égard.
12. Les aspects détaillés de la mise en œuvre des dispositions de la directive TVA qui entreront en application à partir de 2021, notamment les articles 14 *bis*, 66 *bis* et 242 *bis* précités, seront traités dans une proposition à venir de la Commission visant à réviser le règlement d'exécution du Conseil. À cet égard, les attachés fiscaux ont rédigé un projet de déclaration à inscrire au procès-verbal du Conseil (annexe du document 13841/17) qui met en exergue les questions qui devront être examinées au cours de cette phase et qui constituent un élément essentiel du compromis politique global.

13. Lors de la réunion du Coreper du 27 octobre 2017, les délégations ont, d'une manière générale, accueilli avec satisfaction le texte de compromis proposé par la présidence. Deux délégations ont demandé que les travaux se poursuivent au niveau technique. À la suite de discussions sur la question en suspens de la coopération administrative entre les États membres, la présidence a proposé de supprimer une disposition de l'article 47 *undecies* (possibilité pour trois États membres de demander qu'un autre État membre effectue une enquête administrative) ainsi que l'ancien article 47 *duodecies* (redevances liées à la perception et au contrôle des taxes perçues au titre des régimes particuliers). Plusieurs délégations ont maintenu des réserves politiques (voir partie II du présent rapport), tandis que la délégation du Royaume-Uni a émis une réserve d'examen parlementaire.

II. RÉSERVES POLITIQUES EN SUSPENS

14. Les principales questions encore en suspens ont été résolues par les attachés fiscaux et le Coreper, mais plusieurs délégations ont maintenu des réserves politiques sur différentes parties du texte:
- a) *la date de mise en œuvre du premier ensemble de règles de simplification (trois délégations)*: étant donné que ces simplifications bénéficient aux contribuables, en particulier les petites et moyennes entreprises, la présidence insiste pour que la date qu'elle propose dans son texte de compromis (1^{er} janvier 2019) soit maintenue, afin de tirer parti de ces simplifications dès que possible;
 - b) *les articles 14 bis (une délégation) et 242 bis (une autre délégation)*: comme indiqué plus haut, ces articles ont fait l'objet de travaux considérables au niveau technique et la présidence estime que son texte de compromis, ainsi que le projet de déclaration à inscrire au procès-verbal du Conseil, permettent d'atteindre un juste équilibre à cet égard;
 - c) *le guichet unique importations et la suppression de l'exonération de la TVA pour les petites importations dont la valeur ne dépasse pas 22 EUR (une délégation)*: la délégation concernée a présenté une proposition en vue d'un autre régime d'importation, mais si cette approche était suivie, il serait impossible d'atteindre l'objectif de mise en œuvre fixé à 2021;

- d) *l'article 369 viciés (trois délégations)*: la périodicité mensuelle des déclarations de TVA dans le cadre du guichet unique importations constitue une concession importante faite aux autorités douanières, que la présidence estime nécessaire pour parvenir à un compromis politique global;
- e) *le projet de règlement concernant la coopération administrative (plusieurs délégations)*: l'accord trouvé sur le texte de compromis susmentionné proposé par la présidence lors de la réunion du Coreper du 27 octobre devra être confirmé par le Conseil Ecofin.

- 15. Les délégations concernées sont encouragées à lever leurs dernières réserves politiques dans un esprit de compromis.
- 16. La présidence est convaincue que les discussions qui ont eu lieu au niveau technique et au niveau du Coreper ont permis de stabiliser l'ensemble du paquet d'une manière juste et équilibrée et elle estime que seul le projet de déclaration à inscrire au procès-verbal du Conseil laisse une marge de manœuvre en vue d'un compromis politique plus large.

III. PROCHAINES ÉTAPES

- 17. Le Conseil est dès lors invité:
 - à lever les réserves politiques en suspens mentionnées dans la partie II du présent rapport;
 - à dégager une orientation générale sur la directive, sur la base du texte de compromis figurant dans le document 13841/17 FISC 245 ECOFIN 899 UD 250, en vue de son adoption en point "A" de l'ordre du jour d'une prochaine session, sous réserve de l'avis du Parlement européen et de la mise au point du texte par les juristes-linguistes.