

Bruxelles, le 21 décembre 2022
(OR. en)

16295/22

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0421(NLE)**

**FISC 270
ECOFIN 1368**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	15 décembre 2022
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2022) 727 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL modifiant la décision d'exécution 2013/676/UE en ce qui concerne la prorogation de l'autorisation permettant à la Roumanie de continuer à appliquer une mesure particulière dérogeant 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(2022) 727 final.

p.j.: COM(2022) 727 final



Bruxelles, le 15.12.2022
COM(2022) 727 final

2022/0421 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution 2013/676/UE en ce qui concerne la prorogation de l'autorisation permettant à la Roumanie de continuer à appliquer une mesure particulière dérogeant 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 ajoutée (ci-après la «directive TVA»¹), 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 ladite 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 8 avril 2022, la République de Roumanie (ci-après la «Roumanie») a demandé l'autorisation de proroger l'application d'une mesure dérogatoire à l'article 193 de la directive TVA, qui définit la personne redevable de la TVA. Par lettre enregistrée le 28 juin 2022, la Commission a demandé un complément d'informations relatif à la demande formulée par la Roumanie, qui a répondu par lettre enregistrée le 22 août 2022.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé tous les États membres, à l'exception de l'Espagne, le 1^{er} septembre 2022, et l'Espagne, le 2 septembre 2022, de la demande introduite par la Roumanie. Par lettre datée du 5 septembre 2022, la Commission a notifié à la Roumanie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'article 193 de la directive TVA prévoit qu'en règle générale, la TVA est normalement due par l'assujetti effectuant une livraison de biens ou une prestation de services.

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

La Roumanie a demandé, en 2009, une dérogation pour obtenir l'autorisation d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation notamment aux livraisons de produits du bois. Dans le cadre de cette procédure, l'assujetti, destinataire des livraisons, devient redevable du paiement de la TVA. Ces produits du bois comprennent, plus précisément, le bois sur pied, le bois de travail rond ou fendu, le bois de chauffage, les dérivés du bois, ainsi que le bois équarri ou en copeaux et le bois brut, transformé ou semi-manufacturé.

La mesure dérogatoire demandée par la Roumanie a été initialement accordée par la décision d'exécution 2010/583/UE du Conseil² jusqu'au 31 décembre 2013. Elle a ensuite été prorogée, en ce qui concerne les produits du bois, par la décision d'exécution 2013/676/UE du Conseil³ jusqu'au 31 décembre 2016, par la décision d'exécution (UE) 2016/1206 du Conseil⁴

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² Décision d'exécution 2010/583/UE du Conseil du 27 septembre 2010 autorisant la Roumanie à appliquer une mesure particulière dérogeant à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 256 du 30.9.2010, p. 27).

³ Décision d'exécution 2013/676/UE du Conseil du 15 novembre 2013 autorisant la Roumanie à continuer à appliquer une mesure particulière dérogeant à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 316 du 27.11.2013, p. 31).

⁴ Décision d'exécution (UE) 2016/1206 du Conseil du 18 juillet 2016 modifiant la décision d'exécution 2013/676/UE autorisant la Roumanie à continuer à appliquer une mesure particulière dérogeant à

jusqu'au 31 décembre 2019 et par la décision d'exécution (UE) 2019/1593 du Conseil⁵ jusqu'au 31 décembre 2022.

La Roumanie demande à présent une nouvelle prorogation de la dérogation concernant l'application du mécanisme d'autoliquidation aux livraisons de ces produits du bois.

Sur la base du rapport fourni par la Roumanie, qui a été présenté en même temps que la demande de prorogation de la mesure, la désignation du destinataire comme l'assujetti redevable de la TVA pour les livraisons des produits du bois susmentionnés a eu pour effet d'éviter la fraude et l'évasion fiscales dans un secteur qui se caractérise par un grand nombre de petits revendeurs et d'intermédiaires qui se révèlent difficiles à contrôler.

Les dérogations sont généralement accordées pour une période limitée, afin que l'on puisse évaluer si la mesure particulière est appropriée et efficace et pour laisser aux États membres le temps de mettre en place d'autres mesures, conventionnelles, pour résoudre le problème considéré avant l'expiration de la mesure dérogatoire. Les dérogations permettant de recourir au mécanisme d'autoliquidation ne sont accordées qu'à titre exceptionnel dans des secteurs spécifiques touchés par la fraude et constituent un moyen de dernier ressort.

La Roumanie a expliqué qu'à cette fin, des dispositions avaient été prises pour introduire dans la législation nationale des mesures conventionnelles visant à lutter contre la fraude à la TVA et à l'empêcher de se propager davantage dans le secteur du bois et des produits du bois. Il s'agit notamment de projets de numérisation («RO e-Factura»), de l'interconnexion des caisses enregistreuses agréées («SAF-T»), du contrôle des achats et livraisons et du système «RO e-Transport» (suivi des transports sur le territoire national).

Toutefois, comme la mise en œuvre de ces mesures n'en est qu'à ses débuts, la Roumanie estime que, pour maintenir la tendance à la baisse de l'évasion fiscale dans le secteur du bois et des produits du bois, il est nécessaire de continuer à appliquer l'autoliquidation dans ce secteur après le 1^{er} janvier 2023.

Une prorogation pour une nouvelle période limitée semble donc justifiée puisqu'il est apparu que la mesure n'a pas eu d'incidence négative sur la fraude au niveau du commerce de détail, dans d'autres secteurs ou dans d'autres États membres. La situation juridique et factuelle étant inchangée, il est proposé de proroger la mesure dérogatoire et de permettre ainsi à la Roumanie de continuer à appliquer cette mesure dérogatoire jusqu'au 31 décembre 2025.

En conséquence, d'ici à l'expiration de cette dérogation, la Roumanie est appelée à mettre en œuvre intégralement les mesures conventionnelles visées ci-dessus afin de combattre et de prévenir la propagation de la fraude à la TVA dans le secteur du bois. Il ne devrait alors plus être nécessaire de déroger à l'article 193 de la directive 2006/112/CE pour ce qui est de ces livraisons.

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

Des dérogations, analogues, à l'article 193 de la directive TVA ont été accordées à d'autres États membres, à savoir le Portugal⁶, la Lituanie⁷ et la Lettonie⁸.

L'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 198 du 23.7.2016, p. 47).

⁵ Décision d'exécution (UE) 2019/1593 du Conseil du 24 septembre 2019 modifiant la décision d'exécution 2013/676/UE autorisant la Roumanie à continuer à appliquer une mesure particulière dérogeant à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 248 du 27.9.2019, p. 69).

La mesure proposée est donc compatible avec les dispositions existantes 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 limité de la dérogation, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi.

- **Choix de l'instrument**

Instrument proposé: décision d'exécution du Conseil.

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

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

- **Consultation des parties intéressées**

La présente proposition fait suite à une demande présentée par la Roumanie et ne concerne que cet État membre.

- **Analyse d'impact**

Un des types de fraude les plus courants consiste à inclure, dans la chaîne de commercialisation du bois et des produits du bois, des entreprises qui collectent la TVA, ne la reversent pas au budget de l'État et disparaissent ensuite. Les clients de ces entreprises,

⁶ Décision d'exécution (UE) 2019/1592 du Conseil du 24 septembre 2019 autorisant le Portugal à introduire 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 248 du 27.9.2019, p. 67).

⁷ Décision d'exécution (UE) 2018/1920 du Conseil du 4 décembre 2018 modifiant la décision d'exécution 2010/99/UE autorisant la République de Lituanie à proroger l'application d'une mesure dérogeant à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 311 du 7.12.2018, p. 34).

⁸ Décision d'exécution (UE) 2022/81 du Conseil du 18 janvier 2022 modifiant la décision d'exécution 2009/1008/UE autorisant la République de Lettonie à proroger l'application d'une mesure dérogeant à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 13 du 20.1.2022, p. 49).

exerçant leur droit à déduction de la TVA, demandent alors le remboursement de montants qui n'ont jamais été versés au budget de l'État.

Les produits du bois représentent la plus grande part de l'économie forestière de la Roumanie. À la fin de 2020, la superficie forestière nationale de la Roumanie représentait 6 604 200 ha, soit 27,66 % de la superficie totale du pays.

L'autoliquidation, qui est la mesure particulière demandée, ne s'applique qu'aux opérations entre assujettis immatriculés à la TVA en Roumanie. Les assujettis établis dans d'autres États membres ne pourraient être concernés par le mécanisme d'autoliquidation que s'ils ont l'obligation de s'immatriculer à la TVA en Roumanie. Dans ce cas, ils seraient soumis aux mêmes règles en matière de TVA que les opérateurs roumains.

Le mécanisme d'autoliquidation a réduit le risque de remboursement de montants n'ayant jamais été versés au budget de l'État en raison de fraudes de type carrousel.

Parmi les autres effets positifs de l'autoliquidation figurent:

- le renforcement de la compétitivité entre producteurs pour lutter contre les distorsions créées par les entités opérant sur le marché noir;
- une importante décroissance de l'économie souterraine dans ce domaine, entraînant un accroissement des recettes du budget de l'État.

Compte tenu de ce qui précède, avec une augmentation moyenne de 46 077 RON du montant de TVA établi par assujetti, la Roumanie estime que l'application de l'autoliquidation aux livraisons de bois et de produits du bois a atteint ses objectifs en matière de lutte contre la fraude à la TVA et de prévention de la propagation de cette dernière.

Bien que la Roumanie ait obtenu des résultats positifs dans la lutte contre la fraude en appliquant l'autoliquidation dans ce secteur, le phénomène existe toujours, bien qu'à une moindre échelle⁹.

La prorogation de la mesure n'aura pas d'incidence négative sur le montant total des recettes de TVA perçues au stade final de la consommation et n'aura donc pas d'effet négatif sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

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

5. AUTRES ÉLÉMENTS

La proposition est limitée dans le temps.

⁹ D'après le récapitulatif annuel des contrôles fiscaux effectués auprès des contribuables relevant du code NACE relatif aux «produits du bois» au cours de la période 2018–2021, les cas de fraude ont diminué, comme indiqué par la Roumanie dans sa demande.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution 2013/676/UE en ce qui concerne la prorogation de l'autorisation permettant à la Roumanie de continuer à appliquer une mesure particulière dérogeant 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,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 193 de la directive 2006/112/CE, la taxe sur la valeur ajoutée («TVA») est, en règle générale, due par l'assujetti effectuant la livraison de biens ou la prestation de services.
- (2) Par les décisions d'exécution 2010/583/UE² et 2013/676/UE³ du Conseil, la Roumanie a été autorisée à continuer à appliquer une mesure particulière dérogeant à l'article 193 de la directive 2006/112/CE (ci-après la «mesure particulière») en vertu de laquelle l'assujetti destinataire de livraisons de produits du bois effectuées par des assujettis est désigné comme le redevable de la taxe sur la TVA due sur ces livraisons. L'autorisation accordée par la décision d'exécution 2013/676/UE a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2022.
- (3) Par lettre enregistrée à la Commission le 11 avril 2022, la Roumanie a demandé l'autorisation de proroger l'application de la mesure particulière, autorisée par la décision d'exécution 2013/676/UE, au-delà du 31 décembre 2022. Par lettre du 28 juin 2022, la Commission a demandé un complément d'informations relatif à la demande formulée par la Roumanie. La Roumanie a répondu par lettre enregistrée à la Commission le 22 août 2022.
- (4) Par lettre du 1^{er} septembre 2022, la Commission a transmis la demande introduite par la Roumanie aux autres États membres, à l'exception de l'Espagne, conformément à l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2006/112/CE. Par lettre du 2 septembre 2022, la Commission a transmis cette demande à l'Espagne. Par lettre du

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² Décision d'exécution 2010/583/UE du Conseil du 27 septembre 2010 autorisant la Roumanie à appliquer une mesure particulière dérogeant à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 256 du 30.9.2010, p. 27).

³ Décision d'exécution 2013/676/UE du Conseil du 15 novembre 2013 autorisant la Roumanie à continuer à appliquer une mesure particulière dérogeant à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 316 du 27.11.2013, p. 31).

5 septembre 2022, la Commission a notifié à la Roumanie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

- (5) D'après les informations fournies par la Roumanie dans sa demande, la situation factuelle qui justifiait l'application de la mesure particulière n'a pas changé. En outre, l'analyse présentée par les autorités roumaines indique que la mesure s'est révélée efficace pour réduire la fraude fiscale. De plus, la mesure particulière n'a pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.
- (6) La mesure particulière est proportionnée aux objectifs poursuivis, étant donné qu'elle se limite à des opérations très spécifiques dans un secteur qui pose des problèmes considérables en matière de fraude et d'évasion fiscales. De surcroît, la prorogation de la mesure n'aurait aucune incidence négative sur la prévention de la fraude au niveau de la vente au détail, ni dans d'autres secteurs ou d'autres États membres.
- (7) Les dérogations sont généralement autorisées pour une période limitée, afin qu'on puisse évaluer si les mesures particulières sont appropriées et efficaces. Les dérogations laissent aux États membres le temps de mettre en place d'autres mesures conventionnelles au niveau national pour contrôler les mouvements de matériaux, le paiement de la TVA et la conformité des assujettis, ce qui devrait résoudre le problème considéré avant l'expiration de la mesure dérogatoire, rendant ainsi inutile de proroger l'autorisation. Les dérogations permettant de recourir à la procédure d'autoliquidation ne sont accordées qu'à titre exceptionnel dans des secteurs spécifiques touchés par la fraude et constituent un moyen de dernier ressort. Par conséquent, avant l'expiration de la prorogation de l'autorisation au titre de la présente décision d'exécution, il convient que la Roumanie mette en œuvre d'autres mesures conventionnelles visant à lutter contre la fraude à la TVA sur le marché du bois et à prévenir celle-ci, de sorte qu'une nouvelle prorogation de la mesure particulière ne soit plus nécessaire.
- (8) Il est donc approprié de proroger l'autorisation prévue par la décision d'exécution 2013/676/UE. Il convient que la prorogation de l'autorisation accordée à la Roumanie soit limitée dans le temps afin qu'il soit possible d'évaluer l'efficacité et le caractère approprié de la mesure particulière.
- (9) Il y a donc lieu de modifier la décision d'exécution 2013/676/UE en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

À l'article 1^{er} de la décision d'exécution 2013/676/UE, la date du «31 décembre 2022» est remplacée par le «31 décembre 2025».

Article 2

La Roumanie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*