

Bruxelles, le 8 mai 2020
(OR. en)

7887/20

**Dossier interinstitutionnel:
2020/0082(CNS)**

**FISC 104
ECOFIN 290**

PROPOSITION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	8 mai 2020
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2020) 198 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL modifiant les directives (UE) 2017/2455 et (UE) 2019/1995 en ce qui concerne les dates de transposition et d'application en raison de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2020) 198 final.

p.j.: COM(2020) 198 final



Bruxelles, le 8.5.2020
COM(2020) 198 final

2020/0082 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**modifiant les directives (UE) 2017/2455 et (UE) 2019/1995 en ce qui concerne les dates de
transposition et d'application en raison de la crise provoquée par la pandémie de
COVID-19**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le 5 décembre 2017, le Conseil a adopté la directive (UE) 2017/2455¹ (ci-après la «directive relative à la TVA sur le commerce électronique») modifiant la directive 2006/112/CE² (ci-après la «directive TVA») et la directive 2009/132/CE³ 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.

Le 21 novembre 2019, le Conseil a adopté la directive (UE) 2019/1995⁴ (ci-après la «deuxième directive relative à la TVA sur le commerce électronique») modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les dispositions relatives aux ventes à distance de biens et à certaines livraisons intérieures de biens.

La date d'application de la majeure partie de ce paquet législatif complet concernant la modernisation de la TVA dans le cadre du commerce électronique transfrontière entre entreprises et consommateurs (B2C) (ci-après le «paquet TVA sur le commerce électronique») a été fixée au 1^{er} janvier 2021, ce qui laisse suffisamment de temps aux États membres pour adapter leur législation et leurs systèmes informatiques.

Le 14 février 2020, la Commission a fait le point sur l'état de préparation des États membres et la plupart d'entre eux ont confirmé qu'ils seraient en mesure d'appliquer les règles à la date prévue. Deux États membres ont fait part de leurs préoccupations et ont demandé de reporter d'un an ou plus l'entrée en application. La Commission a proposé une assistance aux États membres qui rencontrent des difficultés afin de les aider à surmonter ces obstacles tout en restant convaincue que les États membres seraient prêts d'ici au 1^{er} janvier 2021.

Toutefois, en raison de la crise imprévue liée à la pandémie de COVID-19 et de ses répercussions considérables, les États membres ont dû redéfinir les priorités et réaffecter des ressources initialement prévues pour la mise en œuvre du paquet TVA sur le commerce électronique à la lutte contre cette pandémie. Par conséquent, d'autres États membres ne peuvent plus garantir qu'ils seront en mesure de finaliser les travaux préparatoires en vue de l'application des nouvelles règles d'ici au 1^{er} janvier 2021, et notamment la transposition en droit national des directives susmentionnées dans les délais. La mise en place du système informatique requis au niveau national pour mettre en œuvre les règles prévues par les directives relatives à la TVA sur le commerce électronique risque fortement d'être retardée, ce qui empêcherait plusieurs États membres d'être prêts à appliquer les nouvelles règles à compter du 1^{er} janvier 2021. Des préoccupations similaires ont été exprimées par des opérateurs économiques essentiels, en particulier des opérateurs de services postaux et de courrier rapide, qui ont demandé instamment à la Commission de reporter de six mois la date

¹ Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 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 (JO L 348 du 29.12.2017, p. 7).

² Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1).

³ Directive 2009/132/CE du Conseil du 19 octobre 2009 déterminant le champ d'application de l'article 143, points b) et c), de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens (JO L 292 du 10.11.2009, p. 5).

⁴ Directive (UE) 2019/1995 du Conseil du 21 novembre 2019 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les dispositions relatives aux ventes à distance de biens et à certaines livraisons intérieures de biens (JO L 310 du 2.12.2019, p. 1).

d'application du paquet TVA sur le commerce électronique en raison de la crise liée à la COVID-19.

La Commission s'est réunie avec les États membres le 24 avril 2020 afin d'évaluer s'ils seraient prêts à appliquer les nouvelles règles à compter du 1^{er} janvier 2021. La majorité des États membres ont confirmé qu'ils seraient prêts à les appliquer dans les délais, mais ont souligné que les dispositions relatives au fonctionnement du paquet TVA sur le commerce électronique reposent sur le principe selon lequel tous les États membres doivent être en mesure de les appliquer correctement, et seraient dès lors favorables à un report n'excédant pas six mois.

Compte tenu de ce qui précède, l'objectif de la proposition consiste à reporter de six mois la date d'application, fixée au 1^{er} janvier 2021, des modifications prévues par la directive (UE) 2017/2455 du Conseil et la directive (UE) 2019/1995 du Conseil. La nouvelle date d'application est donc le 1^{er} juillet 2021. Un report de six mois est proposé, car il convient de limiter autant que possible le retard afin de réduire au minimum les pertes budgétaires supplémentaires pour les États membres.

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

La proposition a pour objectif général de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et la compétitivité des entreprises de l'Union, ainsi que de répondre à la nécessité de garantir une imposition effective de l'économie numérique. Le paquet TVA sur le commerce électronique est cohérent avec 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 Conseil⁵.

En sus du plan d'action sur la TVA, le paquet TVA sur le commerce électronique a été considéré comme une initiative essentielle dans le cadre de la stratégie pour un marché unique numérique⁶ ainsi que de la stratégie pour le marché unique⁷ et du plan d'action pour l'administration en ligne⁸.

2. **BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

- **Base juridique**

La proposition se fonde sur l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article dispose que le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social européen, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation de la réglementation des États membres dans le domaine de la fiscalité indirecte.

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

La proposition reporte la date d'application, fixée au 1^{er} janvier 2021, des directives relatives à la TVA sur le commerce électronique, qui ont été adoptées par le Conseil en décembre 2017 et en novembre 2019 et doivent être transposées en droit national au plus tard le 31 décembre 2020 par tous les États membres. La proposition est présentée à la suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19 et en réaction à celle-ci; dans ce contexte, les États membres se heurtent à des problèmes au niveau national pour faire face à la situation d'urgence actuelle et certains d'entre eux éprouvent des difficultés pour garantir la mise en œuvre dans les délais des modifications requises dans leurs systèmes informatiques nationaux. Les dispositions

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

⁶ COM(2015) 192 final.

⁷ COM(2015) 550 final.

⁸ COM(2016) 179 final.

relatives au fonctionnement du paquet TVA sur le commerce électronique reposent sur le principe selon lequel tous les États membres doivent être en mesure de les appliquer correctement.

La TVA étant une taxe harmonisée au niveau de l'Union, les États membres ne peuvent à eux seuls fixer des règles différentes. Par conséquent, toute initiative ayant pour objet de modifier les règles relatives à la TVA sur le commerce électronique, y compris un changement de la date d'application, requiert une proposition de la Commission visant à modifier la directive TVA et ne peut pas être menée à bien par des mesures unilatérales au niveau national.

La proposition est donc conforme au principe de subsidiarité.

- **Proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité; en d'autres termes, elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs des traités, en particulier le bon fonctionnement du marché unique. Tout comme pour le critère de subsidiarité, il est impossible pour les États membres de remédier aux problèmes sans une proposition visant à modifier les dates d'application des directives relatives à la TVA sur le commerce électronique.

- **Choix de l'instrument**

La proposition modifie la directive (UE) 2017/2455 du Conseil et la directive (UE) 2019/1995 du Conseil. Une décision du Conseil a été choisie à cette fin, car la seule modification apportée concerne le report des dates de transposition et d'application.

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

- **Consultation des parties intéressées**

La Commission a été contactée par plusieurs États membres ainsi que par des opérateurs de services postaux et de courrier rapide qui ont souligné la très faible probabilité qu'ils soient en mesure de faire en sorte que leurs systèmes informatiques soient prêts et opérationnels pour l'application et la mise en œuvre du paquet TVA sur le commerce électronique d'ici au 1^{er} janvier 2021 en raison de la crise liée à la pandémie de COVID-19.

La Commission s'est réunie avec les États membres le 24 avril 2020 afin d'évaluer s'ils seraient prêts à appliquer les nouvelles règles à compter du 1^{er} janvier 2021. La majorité des États membres ont confirmé qu'ils seraient prêts à les appliquer dans les délais, mais ont souligné que les dispositions relatives au fonctionnement du paquet TVA sur le commerce électronique reposent sur le principe selon lequel tous les États membres doivent être en mesure de les appliquer correctement, et seraient dès lors favorables à un report n'excédant pas six mois.

- **Analyse d'impact**

Une analyse d'impact a été réalisée pour la proposition⁹ qui a conduit à l'adoption de la directive relative à la TVA sur le commerce électronique. La proposition actuelle ne modifie

⁹ DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION - ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document intitulé «Propositions de directive du Conseil, de règlement d'exécution du Conseil et de règlement du Conseil concernant la modernisation de la TVA dans le cadre du commerce

que les dates d'application des modifications prévues dans la directive (UE) 2017/2455 et la directive (UE) 2019/1995 en raison de la crise liée à la pandémie de COVID-19.

- **Réglementation affûtée et simplification**

L'objectif principal de la proposition est de reporter de six mois la date d'application du paquet TVA sur le commerce électronique en raison de la crise liée à la pandémie de COVID-19.

La proposition ne modifie pas le contenu des règles, mais se limite à reporter de six mois leur date d'application.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition s'inscrit dans le cadre du projet consistant à reporter la date d'application du paquet TVA sur le commerce électronique.

Les incidences budgétaires de l'ensemble du paquet TVA sur le commerce électronique sont présentées en détail dans l'exposé des motifs de la proposition de directive qui est devenue la directive (UE) 2017/2455 du Conseil [document COM(2016) 757 final]¹⁰.

D'après les estimations, les États membres subiront des pertes budgétaires allant de 5 à 7 milliards d'EUR par an environ si le paquet TVA sur le commerce électronique n'est pas mis en œuvre avec succès. Un retard de six mois entraînerait donc des pertes avoisinant les 2,5 à 3,5 milliards d'EUR. Toutefois, si les États membres et les entreprises ne sont pas prêts à appliquer les nouvelles règles relatives à la TVA sur le commerce électronique, le système risque de ne pas fonctionner correctement, ce qui entraînerait des pertes pratiquement équivalentes.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La mise en œuvre sera supervisée par le comité permanent de la coopération administrative (SCAC), avec le soutien de son sous-comité informatique, le comité permanent pour la technologie de l'information (CPTI).

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

La présente proposition concerne uniquement la date d'application du cadre juridique déjà adopté du paquet TVA sur le commerce électronique qui figure dans la directive TVA. Cette date d'application sera reportée de six mois. Cela signifie que les règles seront appliquées à compter du 1^{er} juillet 2021 au lieu de l'être à compter du 1^{er} janvier 2021. Par conséquent, les États membres devront adopter et publier leurs mesures de transposition pour le 30 juin 2021 au lieu du 31 décembre 2020.

La proposition est motivée par la crise liée à la pandémie de COVID-19, qui contraint les États membres à réagir immédiatement et à adopter de toute urgence des mesures nationales

électronique transfrontière entre entreprises et consommateurs (B2C)», <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=SWD:2016:0379:FIN>

¹⁰ 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
COM(2016) 0757 final – 2016/0370 (CNS), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1586260266830&uri=CELEX:52016PC0757>

en vue d'atténuer les conséquences de cette crise pour les entreprises et la population en général. En raison du caractère exceptionnel et sans précédent de la situation, plusieurs États membres ne sont pas en mesure de garantir qu'ils pourront respecter l'échéance fixée au 1^{er} janvier 2021 pour la transposition et la mise en œuvre, au niveau national, des règles requises prévues par le paquet TVA sur le commerce électronique.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

modifiant les directives (UE) 2017/2455 et (UE) 2019/1995 en ce qui concerne les dates de transposition et d'application en raison de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 113,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Parlement européen¹,

vu l'avis du Comité économique et social européen²,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) La directive 2006/112/CE du Conseil³ modifiée par la directive (UE) 2017/2455⁴ du Conseil et la directive (UE) 2019/1995⁵ du Conseil établit le cadre juridique du paquet législatif concernant la modernisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le cadre du commerce électronique transfrontière entre entreprises et consommateurs (B2C). La majorité de ces nouvelles dispositions doivent être appliquées à compter du 1^{er} janvier 2021.
- (2) Le 30 janvier 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a qualifié l'épidémie de COVID-19 d'urgence de santé publique de portée internationale. Le 11 mars 2020, l'OMS a qualifié l'épidémie de COVID-19 de pandémie. Tous les États membres comptent des cas de COVID-19. En raison de l'augmentation alarmante du nombre de cas de COVID-19 et de l'absence de moyens efficaces immédiatement disponibles pour faire face à la pandémie, bon nombre d'États membres ont déclaré l'état d'urgence national.

¹ JO C du , p. .

² JO C du , p. .

³ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1).

⁴ Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 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 (JO L 348 du 29.12.2017, p. 7).

⁵ Directive (UE) 2019/1995 du Conseil du 21 novembre 2019 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les dispositions relatives aux ventes à distance de biens et à certaines livraisons intérieures de biens (JO L 310 du 2.12.2019, p. 1).

- (3) La crise provoquée par la pandémie de COVID-19 est une situation d'urgence sans précédent et imprévisible qui a des répercussions profondes sur l'ensemble des États membres et les contraint à prendre immédiatement des mesures au niveau national pour remédier en priorité à la crise actuelle par la réaffectation de ressources vers des problématiques différentes de celles prévues initialement. Du fait de cette crise, plusieurs États membres éprouvent des difficultés à parachever la mise en place des systèmes informatiques nécessaires pour appliquer les règles prévues dans les directives (UE) 2017/2455 et (UE) 2019/1995 pour le 31 décembre 2020 et à respecter l'échéance du 1^{er} janvier 2021 pour cette application. Aussi certains États membres et un certain nombre d'opérateurs de services postaux et de courrier rapide ont-ils demandé le report des dates d'application des directives (UE) 2017/2455 et (UE) 2019/1995.
- (4) Compte tenu des défis que les États membres doivent relever pour faire face à la crise liée à la COVID-19 et du fait que les nouvelles dispositions reposent sur le principe selon lequel tous les États membres doivent actualiser leurs systèmes informatiques pour être en mesure d'appliquer les dispositions des directives (UE) 2017/2455 et (UE) 2019/1995, de manière à garantir la collecte et la transmission des informations et des paiements dans le cadre des régimes modifiés, il est nécessaire de reporter les dates de transposition et d'application de ces directives de six mois. Un report de six mois est approprié, car il convient de limiter autant que possible le retard afin de réduire au minimum les pertes budgétaires supplémentaires pour les États membres.
- (5) Il y a dès lors lieu de modifier les directives (UE) 2017/2455 et (UE) 2019/1995 en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier
Modifications apportées à la directive (UE) 2017/2455

La directive (UE) 2017/2455 est modifiée comme suit:

- (1) l'article 2 est modifié comme suit:
- (a) le titre est remplacé par le titre suivant:

«Modifications apportées à la directive 2006/112/CE avec effet au 1^{er} juillet 2021»;

- (b) la phrase introductive est remplacée par le texte suivant:

«Avec effet au 1^{er} juillet 2021, la directive 2006/112/CE est modifiée comme suit:»;

- (2) l'article 3 est remplacé par le texte suivant:

«Article 3
Modification de la directive 2009/132/CE

Avec effet au 1^{er} juillet 2021, le titre IV de la directive 2009/132/CE est supprimé.»;

- (3) à l'article 4, le paragraphe 1 est modifié comme suit:
- (a) le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant:
- «Les États membres adoptent et publient, au plus tard le 30 juin 2021, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 2 et 3 de la présente directive. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.»;
- (b) le quatrième alinéa est remplacé par le texte suivant:
- «Ils appliquent les dispositions nécessaires pour se conformer aux articles 2 et 3 de la présente directive à partir du 1^{er} juillet 2021.».

Article 2
Modifications apportées à la directive (UE) 2019/1995

À l'article 2, paragraphe 1, de la directive (UE) 2019/1995, les premier et deuxième alinéas sont remplacés par le texte suivant:

«Les États membres adoptent et publient, au plus tard le 30 juin 2021, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Ils appliquent ces dispositions à partir du 1^{er} juillet 2021.».

Article 3
Entrée en vigueur

La présente décision entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4
Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président