



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 14.12.2015
COM(2015) 646 final

2015/0296 (CNS)

Πρόταση

ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

**για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου
προστιθέμενης αξίας, όσον αφορά τη διάρκεια της υποχρεωτικής εφαρμογής ενός
κατώτατου κανονικού συντελεστή**

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

• Αιτιολόγηση και στόχοι της πρότασης

Το άρθρο 97 της οδηγίας 2006/112/EK της 28ης Νοεμβρίου 2006 σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας¹ (εφεξής «οδηγία ΦΠΑ») προβλέπει ότι από την 1η Ιανουαρίου 2011 έως και την 31η Δεκεμβρίου 2015, ο κανονικός συντελεστής δεν μπορεί να είναι κατώτερος του 15%.

Η διάταξη αυτή βασίζεται στο άρθρο 93 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (συνθήκη ΕΚ). Από την 1η Δεκεμβρίου 2009, το άρθρο 93 της συνθήκης ΕΚ αντικαταστάθηκε από το άρθρο 113 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Το άρθρο 113 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, εκδίδει διατάξεις για την εναρμόνιση των νομοθεσιών περί των φόρων κύκλου εργασιών, στο βαθμό που η εναρμόνιση αυτή είναι αναγκαία για να εξασφαλιστεί η εγκαθίδρυση και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και να αποφευχθούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

Ενόψει της εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς την 1η Ιανουαρίου 1993, η Επιτροπή είχε υποβάλει προτάσεις για τη θεσμοθέτηση ενός οριστικού συστήματος φορολογικής εναρμόνισης.

Ωστόσο, επειδή οι προτάσεις της Επιτροπής ήταν αδύνατο να εγκριθούν πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993, το Συμβούλιο αποφάσισε να θεσπίσει ένα μεταβατικό σύστημα. Όσον αφορά τους συντελεστές ΦΠΑ, εξέδωσε την οδηγία 92/77/ΕΟΚ².

Με την οδηγία αυτή θεσπίστηκε ένα σύστημα κατώτατων συντελεστών. Η οδηγία προέβλεπε ότι, από την 1η Ιανουαρίου 1993 έως την 31η Δεκεμβρίου 1996, ο κανονικός συντελεστής δεν μπορούσε σε κανένα κράτος μέλος να είναι κατώτερος του 15%. Η διάταξη αυτή παρατάθηκε πέντε φορές και ισχύει έως την 31η Δεκεμβρίου 2015.

Στις πρόσφατες τροποποιήσεις της οδηγίας ΦΠΑ³ προβλέπεται η φορολόγηση στον τόπο προορισμού, καθώς έτσι περιορίζονται οι δυνατότητες διασυνοριακών συναλλαγών με στόχο την εξασφάλιση χαμηλότερων συντελεστών ΦΠΑ, πρακτική που δημιουργεί στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό. Ωστόσο, στον τομέα της έμμεσης φορολογίας, είναι κοινή πρακτική ο καθορισμός κατώτατων συντελεστών τόσο για τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης όσο και για τον ΦΠΑ, ιδίως επειδή στις διασυνοριακές αγορές και στις πωλήσεις εξ αποστάσεως εξακολουθεί κάτω από ένα κατώτατο όριο να εφαρμόζεται ο ΦΠΑ του τόπου καταγωγής και όχι του τόπου προορισμού. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή κατώτατου κανονικού συντελεστή σε όλα τα κράτη μέλη — όπως συμβαίνει σήμερα — αποτελεί χρήσιμη εγγύηση για την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι ο κανονικός συντελεστής που ισχύει επί του παρόντος σε όλα τα κράτη μέλη είναι μεγαλύτερος του 15 %, η ισχύουσα ρύθμιση όσον αφορά τον κατώτατο κανονικό συντελεστή 15 % αφήνει επίσης περιθώριο ελιγμών που επιτρέπει στα κράτη μέλη να εφαρμόσουν μεταρρυθμίσεις σε θέματα ΦΠΑ με στόχο τη μείωση του κανονικού

¹ ΕΕ L 347 της 11.12.2006, σ. 1.

² ΕΕ L 316 της 31.10.1992, σ. 1.

³ Οδηγία 2008/8/ΕΚ του Συμβουλίου, της 12ης Φεβρουαρίου 2008, για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ όσον αφορά τον τόπο παροχής των υπηρεσιών (ΕΕ L 44 της 20.2.2008, σ. 11).

συντελεστή, διευρύνοντας τη βάση του ΦΠΑ και περιορίζοντας τη χρήση των μειωμένων συντελεστών.

Στις 6 Δεκεμβρίου 2011, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με το μέλλον του ΦΠΑ⁴, στην οποία πρότεινε να εγκαταλειφθεί η αρχή της χώρας καταγωγής και περιέγραφε διάφορους τρόπους φορολόγησης στον τόπο προορισμού. Το 2016, η Επιτροπή θα δημοσιεύσει σχέδιο δράσης για ένα απλό, αποτελεσματικό και θωρακισμένο έναντι της απάτης οριστικό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, προσαρμοσμένο στην ενιαία αγορά. Το σχέδιο δράσης θα θέτει τις κατευθύνσεις για τις μελλοντικές εργασίες, μετά τα θετικά αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν από την ανακοίνωση του 2011. Ειδικότερα, θα καθορίζει τα κύρια χαρακτηριστικά του οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ για το ενδοενωσιακό εμπόριο που επιθυμεί να προτείνει η Επιτροπή, και τις μεταρρυθμίσεις που προβλέπει για την προσαρμογή των υφιστάμενων κανόνων για τους συντελεστές ΦΠΑ σε ένα οριστικό καθεστώς, που θα χαρακτηρίζεται από την αρχή του προορισμού. Η εν λόγω αναθεώρηση των κανόνων για τους συντελεστές ΦΠΑ θα αφορά δύο βασικά ζητήματα: κατά πόσον μπορεί να χορηγηθεί στα κράτη μέλη μεγαλύτερη αυτονομία στον καθορισμό των συντελεστών («αυξημένη ευελιξία»), και πώς πρέπει να αντιμετωπίζονται οι προσωρινές παρεκκλίσεις, που επιτρέπουν εξαιρέσεις, μηδενικούς και εξαιρετικά μειωμένους συντελεστές, οι οποίες θα πρέπει να επανεξεταστούν με αφορμή την εισαγωγή του οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ.

Υπό τις συνθήκες αυτές, και εν αναμονή των αποφάσεων σχετικά με την τελική μορφή του οριστικού καθεστώτος, φαίνεται σκόπιμη η διατήρηση της αρχής του κατώτατου κανονικού συντελεστή ΦΠΑ 15 %, και προτείνεται οι ισχύουσες ρυθμίσεις να παραταθούν για [δύο έτη, μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2017]. Το εν λόγω χρονικό περιθώριο διασφαλίζει την παροχή της απαιτούμενης ασφάλειας δικαίου στους ενδιαφερόμενους, και θα επιτρέπει μια πιο ολοκληρωμένη συζήτηση σχετικά με τους συντελεστές ΦΠΑ στο πλαίσιο του επικείμενου σχεδίου δράσης για τον ΦΠΑ.

- **Συνέπεια με ισχύουσες διατάξεις στον εν λόγω τομέα πολιτικής**

Η πρόταση είναι σύμφωνη με την ισχύουσα νομοθεσία, δεδομένου ότι παρατείνει υφιστάμενη διάταξη (άρθρο 97 της οδηγίας ΦΠΑ). .

- **Συνέπεια με άλλες πολιτικές της Ένωσης**

Ανευ αντικειμένου.

2. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ, ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ

- **Νομική βάση**

Η οδηγία τροποποιεί την οδηγία ΦΠΑ. Νομική βάση είναι το άρθρο 113 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

- **Επικουρικότητα (σε περίπτωση μη αποκλειστικής αρμοδιότητας)**

Καθώς η πρόταση δεν υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφαρμόζεται η αρχή της επικουρικότητας. Οι στόχοι της πρότασης δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη για τους ακόλουθους λόγους:

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ήδη θεσπίσει, στην οδηγία ΦΠΑ, εναρμονισμένες διατάξεις για την εφαρμογή των συντελεστών ΦΠΑ. Οι διατάξεις αυτές είναι δυνατόν να τροποποιηθούν ή να παραταθούν μόνο με πράξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η νομοθεσία των κρατών μελών δεν επιτρέπεται να αποκλίνει από τους εναρμονισμένους κανόνες.

⁴ COM(2011) 851.

Συνεπώς, μόνο η δράση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη των στόχων της πρότασης και να διασφαλίσει ισότιμη μεταχείριση των πολιτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Συνεπώς, η πρόταση είναι σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας.

- **Αναλογικότητα**

Η πρόταση είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας για τους ακόλουθους λόγους:

Η παρούσα πρόταση διατηρεί την τρέχουσα κατάσταση, δηλαδή της εφαρμογής από τα κράτη μέλη κανονικού συντελεστή ΦΠΑ τουλάχιστον 15%.

Δεδομένου ότι η πρόταση απλώς παρατείνει την περίοδο εφαρμογής μιας ήδη ισχύουσας διάταξης, το εν λόγω μέτρο είναι αναλογικό προς τον επιδιωκόμενο στόχο. Η πρόταση δεν συνεπάγεται δαπάνες για την Ευρωπαϊκή Ένωση και δεν επιβάλλει καμία νέα δημοσιονομική επιβάρυνση στις επιχειρήσεις ή στους καταναλωτές.

- **Επιλογή του νομικού μέσου**

Το προτεινόμενο μέσο είναι οδηγία. Δεν υπάρχει άλλο κατάλληλο μέσο, δεδομένου ότι η πρόταση τροποποιεί διατάξεις σχετικά με τους συντελεστές ΦΠΑ που έχουν ήδη θεσπιστεί στο πλαίσιο οδηγίας.

3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΩΝ, ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΕΙΣ ΜΕ ΤΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ ΚΑΙ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

- **Εκ των υστέρων αξιολογήσεις/έλεγχοι καταλληλότητας ισχύουσας νομοθεσίας**

Ο ισχύων κατώτατος κανονικός συντελεστής ΦΠΑ έχει παραταθεί πέντε φορές. Η παρούσα έκτη παράταση διατηρεί την τρέχουσα ικανοποιητική κατάσταση και παρέχει ασφάλεια δικαίου στα ενδιαφερόμενα μέρη, χωρίς συγχρόνως να αποκλείει τη δυνατότητα το οριστικό καθεστώς ΦΠΑ για το ενδοενωσιακό εμπόριο να τεθεί σε ισχύ με βάση ένα αναθεωρημένο σύνολο κανόνων για τους κανονικούς και τους μειωμένους συντελεστές ΦΠΑ.

- **Διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη**

Δεδομένου ότι η πρόταση απλώς παρατείνει την ισχύ του σημερινού καθεστώτος για περιορισμένο χρονικό διάστημα, ότι καμία συγκεκριμένη καταγγελία ή αίτηση δεν αναφέρθηκε στην Επιτροπή σχετικά με τους κανόνες εφαρμογής του κανονικού συντελεστή ΦΠΑ και ότι στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για τον ΦΠΑ προβλέπεται μια ευρύτερη αξιολόγηση του συστήματος των συντελεστών, δεν υπήρξε ανάγκη διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη κατά την παρούσα χρονική στιγμή.

- **Συλλογή και χρήση εμπειρογνωμοσύνης**

Δεδομένου ότι στην Επιτροπή δεν αναφέρθηκε καμία συγκεκριμένη καταγγελία σχετικά με τους κανόνες εφαρμογής του κανονικού συντελεστή ΦΠΑ, δεν υπήρξε ανάγκη συλλογής και χρήσης εξωτερικής εμπειρογνωμοσύνης.

- **Εκτίμηση επιπτώσεων**

Το υπό εξέταση μέτρο έχει ως μοναδικό σκοπό την παράταση της προσωρινής διάταξης σχετικά με τη διάρκεια εφαρμογής του κατώτατου κανονικού συντελεστή ΦΠΑ που ισχύει σήμερα. Με την παράταση αυτή διατηρείται απλώς η τρέχουσα κατάσταση όσον αφορά τον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ.

Σε κάθε περίπτωση, δεν αναμένεται καμία οικονομική, κοινωνική, περιφερειακή ή περιβαλλοντική επίπτωση από το προτεινόμενο μέτρο, δεδομένου ότι δεν απαιτούνται αλλαγές σε σχέση με την υφιστάμενη κατάσταση.

- **Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου και απλούστευση**

Η πρόταση δεν συνδέεται με το πρόγραμμα REFIT και δεν συνεπάγεται καμιά κανονιστική επιβάρυνση.

- **Θεμελιώδη δικαιώματα**

Άνευ αντικειμένου.

4. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ

Η πρόταση δεν έχει καμία επίπτωση στον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

5. ΛΟΙΠΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

- **Σχέδιο εφαρμογής και ρυθμίσεις παρακολούθησης, αξιολόγησης και υποβολής εκθέσεων**

Δεδομένου ότι η Επιτροπή το 2016 θα επανεξετάσει το σύνολο των κανόνων σχετικά με τους συντελεστές ΦΠΑ, δεν είναι αναγκαίο να αξιολογήσει συγκεκριμένα την παράταση του κατώτατου κανονικού συντελεστή.

- **Επεξηγηματικά έγγραφα (για οδηγίες)**

Επί του παρόντος, όλα τα κράτη μέλη συμμορφώνονται με τον κατώτατο συντελεστή ΦΠΑ 15 %. Για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο δεν απαιτούνται επεξηγηματικά έγγραφα.

- **Αναλυτική επεξήγηση των επιμέρους διατάξεων της πρότασης**

Άρθρο 1

Στο άρθρο 1 προτείνεται η παράταση της εφαρμογής του ισχύοντος κατώτατου κανονικού συντελεστή ΦΠΑ 15% στα κράτη μέλη, από την 1η Ιανουαρίου 2016 έως την 31η Δεκεμβρίου 2017.

Άρθρο 2

Το άρθρο 2 προβλέπει τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο.

Άρθρο 3

Το άρθρο 3 προβλέπει την έναρξη ισχύος της οδηγίας.

Πρόταση

ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, όσον αφορά τη διάρκεια της υποχρεωτικής εφαρμογής ενός κατώτατου κανονικού συντελεστή

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως το άρθρο 113,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Κατόπιν διαβίβασης του σχεδίου νομοθετικής πράξης στα εθνικά κοινοβούλια,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁵,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής⁶,

Αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Το άρθρο 97 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου⁷ προβλέπει ότι, από την 1η Ιανουαρίου 2011 έως και την 31η Δεκεμβρίου 2015, ο κανονικός συντελεστής δεν μπορεί να είναι κατώτερος του 15 %.
- (2) Ο κανονικός συντελεστής του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) που ισχύει επί του παρόντος στα κράτη μέλη, σε συνδυασμό με τον μηχανισμό του μεταβατικού συστήματος, έχει διασφαλίσει τη λειτουργία του συστήματος αυτού σε αποδεκτό βαθμό. Χάρη στους νέους κανόνες σχετικά με τον τόπο παροχής των υπηρεσιών, οι οποίοι ευνοούν τη φορολόγηση στον τόπο κατανάλωσης, οι δυνατότητες εκμετάλλευσης των διαφορών στους συντελεστές ΦΠΑ μέσω μετεγκατάστασης περιορίστηκαν ακόμα περισσότερο και μειώθηκαν οι δυνητικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.
- (3) Για να αποφευχθούν οι διαρθρωτικές ανισορροπίες στην Ένωση και οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού σε ορισμένους τομείς δραστηριοτήτων, λόγω των αυξανόμενων αποκλίσεων στους κανονικούς συντελεστές ΦΠΑ που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη, είναι συνήθης πρακτική στον τομέα των έμμεσων φόρων ο καθορισμός κατώτατων συντελεστών. Είναι ακόμη απαραίτητο να γίνει το ίδιο και για τον ΦΠΑ.
- (4) Εν αναμονή του οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ για το ενδοενοσιακό εμπόριο, θα ήταν πρόωρο να καθοριστεί μόνιμος κανονικός συντελεστής ή να προβλεφθεί αλλαγή του επιπέδου του κατώτατου συντελεστή.

⁵ ΕΕ C , της , σ. .

⁶ ΕΕ C , της , σ. .

⁷ Οδηγία 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (ΕΕ L 347 της 11.12.2006, σ. 1).

- (5) Είναι συνεπώς σκόπιμο να διατηρηθεί ο ισχύων κατώτατος κανονικός συντελεστής στο 15 % για όσο επιπλέον διάστημα είναι απαραίτητο για τη διασφάλιση της ασφάλειας δικαίου, επιτρέποντας παράλληλα τη μελλοντική αναθεώρησή του.
- (6) Αυτό δεν αποκλείει περαιτέρω αναθεώρηση της νομοθεσίας ΦΠΑ πριν από την 31η Δεκεμβρίου 2017, προκειμένου να προσαρμοστεί στην τελική συμφωνία ενός οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ για το ενδοενωσιακό εμπόριο.
- (7) Επομένως, η οδηγία 2006/112/EK θα πρέπει να τροποποιηθεί αναλόγως,
- ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΟΔΗΓΙΑ:

Άρθρο 1

Το άρθρο 97 της οδηγίας 2006/112/EK αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

«Άρθρο 97

Από την 1η Ιανουαρίου 2016 έως την 31η Δεκεμβρίου 2017, ο κανονικός συντελεστής δεν μπορεί να είναι κατώτερος του 15%».

Άρθρο 2

1. Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωση με την παρούσα οδηγία το αργότερο έως την 1η Ιανουαρίου 2016. Κοινοποιούν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων.
Οι διατάξεις αυτές, όταν θεσπίζονται από τα κράτη μέλη, περιέχουν παραπομπή στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από παρόμοια παραπομπή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Οι λεπτομερείς διατάξεις για την παραπομπή αυτή καθορίζονται από τα κράτη μέλη.
2. Τα κράτη μέλη ανακοινώνουν στην Επιτροπή το κείμενο των ουσιωδών διατάξεων εσωτερικού δικαίου τις οποίες θεσπίζουν στον τομέα που διέπεται από την παρούσα οδηγία.

Άρθρο 3

Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την επόμενη ημέρα από τη δημοσίευσή της στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

Άρθρο 4

Η παρούσα οδηγία απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Βρυξέλλες,

*Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος*