

Βρυξέλλες, 17.6.2019
COM(2019) 277 final

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σύμφωνα με το άρθρο 395 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Σύμφωνα με το άρθρο 395 της οδηγίας 2006/112/EK του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας («η οδηγία για τον ΦΠΑ»), το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, μπορεί να επιτρέπει σε κάθε κράτος μέλος να θεσπίζει ειδικά μέτρα παρέκκλισης από τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας για λόγους απλούστευσης των διαδικασιών είσπραξης του ΦΠΑ ή πρόληψης ορισμένων μορφών φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής. Δεδομένου ότι η εν λόγω διαδικασία προβλέπει παρεκκλίσεις από τις γενικές αρχές του ΦΠΑ, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι εν λόγω παρεκκλίσεις θα πρέπει να είναι αναλογικές και περιορισμένης εμβέλειας.

Με επιστολή της, η οποία πρωτοκολλήθηκε από την Επιτροπή στις 19 Νοεμβρίου 2018, η Λιθουανία ζήτησε την άδεια να εφαρμόσει μέτρο κατά παρέκκλιση του άρθρου 193 της οδηγίας για τον ΦΠΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 395 παράγραφος 2 της οδηγίας για τον ΦΠΑ, η Επιτροπή, με επιστολή της 2ας Απριλίου 2019, ενημέρωσε τα άλλα κράτη μέλη σχετικά με το αίτημα της Λιθουανίας. Η Επιτροπή, με επιστολή της 3ης Απριλίου 2019, ενημέρωσε τη Λιθουανία ότι διέθετε όλα τα στοιχεία που έκρινε αναγκαία για την εκτίμηση του αιτήματος.

Κατά κανόνα, δυνάμει του άρθρου 193 της οδηγίας για τον ΦΠΑ, ο υπόχρεος καταβολής ΦΠΑ στις φορολογικές αρχές είναι ο υποκείμενος στον φόρο ο οποίος πραγματοποιεί παράδοση αγαθών. Σκοπός της παρέκκλισης που ζήτησε η Λιθουανία είναι να καταστεί υπόχρεος καταβολής φόρου ο υποκείμενος στον φόρο στον οποίο παραδίδονται τα αγαθά (ο λεγόμενος μηχανισμός αντιστροφής της επιβάρυνσης), στην περίπτωση συγκεκριμένων προϊόντων, ιδίως πετρελαιοειδών και πρόσθετων υλών. Σκοπός της ζητούμενης παρέκκλισης είναι η καταπολέμηση της απάτης.

2. ΑΝΤΙΣΤΡΟΦΗ ΤΗΣ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗΣ

Βάσει του άρθρου 193 της οδηγίας για τον ΦΠΑ, υπόχρεος καταβολής ΦΠΑ είναι ο υποκείμενος στον φόρο ο οποίος πραγματοποιεί παράδοση αγαθών ή παροχή υπηρεσιών. Σκοπός του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης είναι να μετατοπιστεί η ευθύνη στον υποκείμενο στον φόρο στον οποίο πραγματοποιείται η παράδοση αγαθών ή η παροχή υπηρεσιών.

Η απάτη του «αφανούς εμπόρου» διαπράττεται όταν έμποροι πωλούν αγαθά ή παρέχουν υπηρεσίες, εισπράττουν τον ΦΠΑ από τους πελάτες τους και, εν συνεχεία, εξαφανίζονται χωρίς να αποδώσουν στις φορολογικές αρχές τον ΦΠΑ που εισέπραξαν από τους πελάτες τους. Στις πλέον κραυγαλέες περιπτώσεις τέτοιου είδους φοροδιαφυγής, τα ίδια αγαθά ή οι ίδιες υπηρεσίες παραδίδονται ή παρέχονται πολλές φορές, μέσω ενός μηχανισμού τύπου «καρουσέλ» (πρόκειται για τα αγαθά ή τις υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο εμπορικών συναλλαγών μεταξύ κρατών μελών), χωρίς να καταβάλλεται ΦΠΑ στις φορολογικές αρχές, ενώ ταυτόχρονα ο πελάτης έχει δικαίωμα έκπτωσης του ΦΠΑ που κατέβαλε στον προμηθευτή ή πάροχό του. Με τον καθορισμό του προσώπου στο οποίο παραδίδονται τα αγαθά ή παρέχονται οι υπηρεσίες ως υπόχρεου πληρωμής του ΦΠΑ στις εν λόγω περιπτώσεις, έχει διαπιστωθεί ότι ο εγχώριος μηχανισμός αντιστροφής της επιβάρυνσης εξαλείφει τη δυνατότητα αυτής της μορφής φοροδιαφυγής.

3. ΤΟ ΑΙΤΗΜΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 395 της οδηγίας για τον ΦΠΑ, η Λιθουανία ζητεί από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, να την εξουσιοδοτήσει να συνεχίσει να εφαρμόζει το ειδικό μέτρο παρέκκλισης από το άρθρο 193 της οδηγίας για τον ΦΠΑ όσον αφορά την εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης στις εγχώριες παραδόσεις πετρελαιοειδών (πετρέλαιο εσωτερικής καύσης και βενζίνη), συμπεριλαμβανομένων των πρόσθετων υλών [μεθυλεστέρες λιπαρών οξέων (FAME) και βιοαιθανόλη].

Με τον καθορισμό του προσώπου στο οποίο παραδίδονται τα αγαθά ή παρέχονται οι υπηρεσίες ως υπόχρεου πληρωμής του ΦΠΑ, έχει διαπιστωθεί ότι ο εγχώριος μηχανισμός αντιστροφής της επιβάρυνσης εξαλείφει τη δυνατότητα ορισμένων μορφών φορολογικής απάτης, όπως η «απάτη του αφανούς εμπόρου».

Η Λιθουανία υποστηρίζει ότι η θέσπιση του μέτρου παρέκκλισης είναι αναγκαία για την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα των πετρελαιοειδών. Τα εν λόγω προϊόντα αγοράζονται από υποκείμενους στον φόρο σε άλλα κράτη μέλη και πριν διατεθούν σε εμπόρους λιανικής πώλησης ή απευθείας στους καταναλωτές, στην αλυσίδα περιλαμβάνονται πολλαπλές συναλλαγές μεταξύ αφανών εμπόρων οι οποίοι δεν καταβάλλουν τον οφειλόμενο στον κρατικό προϋπολογισμό ΦΠΑ. Σύμφωνα με τη Λιθουανία, περίπου το 5-6 % της βενζίνης και του πετρελαίου εσωτερικής καύσης στη λιθουανική αγορά αποτελεί αντικείμενο παράνομης συναλλαγής, πράγμα που στερεί από τον κρατικό προϋπολογισμό της Λιθουανίας περίπου 20 εκατομμύρια EUR ετησίως.

4. Η ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Όταν η Επιτροπή λαμβάνει αιτήματα σύμφωνα με το άρθρο 395, τα εξετάζει προκειμένου να διασφαλίσει ότι πληρούνται οι βασικοί όροι αποδοχής τους, ήτοι εξετάζει αν το προτεινόμενο ειδικό μέτρο απλουστεύει τις διαδικασίες για τους υποκείμενους στον φόρο και/ή τη φορολογική διοίκηση ή αν η πρόταση επιτρέπει την πρόληψη ορισμένων τύπων φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής. Σε αυτό το πλαίσιο, η προσέγγιση της Επιτροπής ήταν ανέκαθεν περιοριστική και επιφυλακτική, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι παρεκκλίσεις δεν υπονομεύουν τη γενικότερη λειτουργία του συστήματος ΦΠΑ, είναι περιορισμένης εμβέλειας, αναγκαίες και αναλογικές¹.

Επομένως, οποιαδήποτε παρέκκλιση από το σύστημα τμηματικών καταβολών δεν μπορεί παρά να αποτελεί έσχατη λύση και επείγον μέτρο, και πρέπει να παρέχει εγγυήσεις όσον αφορά τη χρησιμότητα και τον έκτακτο χαρακτήρα της χορηγούμενης παρέκκλισης.

Στο πλαίσιο αυτό, υπενθυμίζεται ότι η πολιτική της Επιτροπής συνίσταται στο να εξετάζει το ενδεχόμενο παρεκκλίσεων για την εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης μόνο όταν, συγχρόνως, τα επίμαχα αγαθά δεν μπορούν να φτάσουν στον τελικό καταναλωτή, ένας λιγότερο αξιόπιστος φορολογούμενος αντικαθίσταται από έναν περισσότερο αξιόπιστο φορολογούμενο και δεν υπάρχει κίνδυνος απάτης στο λιανικό εμπόριο ή σε άλλα κράτη μέλη που δεν χρησιμοποιούν τον μηχανισμό.

¹ C-395/11 BLV Wohn- und Gewerbebau, ECLI:EU:C:2012:799, σκέψη 40.

Καταρχάς, θα πρέπει να σημειωθεί ότι σε περίπτωση που καθιερωθεί η αντιστροφή της επιβάρυνσης, η απάτη έχει την τάση να μετατοπίζεται πιο κάτω στην αλυσίδα εφοδιασμού (στο επίπεδο της λιανικής). Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι ο λιανοπωλητής αγοράζει τα προϊόντα χωρίς ΦΠΑ και μετά την επιβολή ΦΠΑ στον μεταγενέστερο εφοδιασμό μπορεί να εξαφανιστεί μαζί με το ποσό του ΦΠΑ που εισέπραξε από τον πελάτη. Δεδομένου του μεγαλύτερου αριθμού εμπορών σε επίπεδο λιανικής, αυτό θα είναι ακόμη δυσκολότερο να ελεγχθεί.

Δεύτερον, πρέπει να σημειωθεί ότι η βενζίνη και το πετρέλαιο εσωτερικής καύσης είναι αναλώσιμα αγαθά, τα οποία είναι ιδιαίτερα ευαίσθητα στις μεταβολές των τιμών και οι καταναλωτές/αγοραστές είναι διατεθειμένοι να διασχίσουν τα σύνορα προκειμένου να επιτύχουν καλύτερη τιμή. Δεδομένης της συγκεκριμένης ευαισθησίας της αγοράς, υπάρχει κίνδυνος η απάτη να μετακινηθεί σε γειτονικά κράτη μέλη. Η εισαγωγή της αντιστροφής της επιβάρυνσης δίνει κίνητρο στους ανέντιμους εμπόρους γειτονικών κρατών μελών να αγοράζουν βενζίνη χωρίς ΦΠΑ στη Λιθουανία, την οποία θα μπορούν στη συνέχεια να μεταπωλούν σε άλλα κράτη μέλη. Τα γειτονικά κράτη μέλη δεν θα ενημερώνονται για την άφιξη στο έδαφός τους βενζίνης που έχει αγοραστεί αλλού χωρίς ΦΠΑ από τους εν λόγω ανέντιμους εμπόρους.

Επιπλέον, σε κάθε περίπτωση, η παρέκκλιση δεν αποτελεί μακροπρόθεσμη λύση, ούτε υποκαθιστά τα κατάλληλα μέτρα ελέγχου για τον κλάδο και για τους υποκείμενους στον φόρο. Η Λιθουανία θέσπισε ορισμένα μέτρα ελέγχου και ορισμένα από αυτά φαινόταν να είναι αποτελεσματικά. Ειδικότερα, οι κανόνες για το εμπόριο πετρελαιοειδών έγιναν αυστηρότεροι και οι έμποροι πρέπει να διαθέτουν άδεια. Φαίνεται ότι το 2017 υπήρχαν 71 εταιρείες που διέθεταν τέτοιου είδους άδεια χονδρικής πώλησης και, ως εκ τούτου, η Λιθουανία θα έπρεπε κανονικά να είναι σε θέση να ελέγχει αυτόν τον περιορισμένο αριθμό εμπορών.

Θα μπορούσαν εντούτοις να προβλεφθούν και άλλα μέτρα, όπως, για παράδειγμα ο καλύτερος έλεγχος των αιτήσεων επιστροφής, συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων στις εγκαταστάσεις επιχείρησης, καθιστώντας τον πελάτη του «αφανούς εμπόρου» από κοινού και εις ολόκληρο υπεύθυνο, εάν ε γνώριζε ή όφειλε να γνωρίζει ότι με την αγορά του συμμετείχε σε συναλλαγή που συνδέεται με απάτη σε σχέση με τον ΦΠΑ, κ.λπ.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι στο παρελθόν η Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να απορρίψει αίτημα παρέκκλισης άλλου κράτους μέλους προκειμένου να εφαρμόσει τον μηχανισμό αντιστροφής της επιβάρυνσης στα ίδια προϊόντα. Στη συνέχεια, το εν λόγω κράτος μέλος αποφάσισε να αποσύρει το αίτημά του.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η παρέκκλιση που επιτρέπει την εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης στον κλάδο των πετρελαιοειδών και των πρόσθετων υλών θα μπορούσε να έχει αρνητικές επιπτώσεις όσον αφορά την απάτη σε επίπεδο λιανικής πώλησης καθώς και σε άλλα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, δεν θεωρείται κατάλληλη λύση για την αντιμετώπιση της απάτης που διαπιστώνεται στον εν λόγω τομέα.

Θα πρέπει να εξευρεθεί μια γενικότερη λύση, η οποία θα περιλαμβάνει κατάλληλα μέτρα ελέγχου, συμπεριλαμβανομένων μέτρων για ταχύτερη διερεύνηση και αποτελεσματική δίωξη. Η Επιτροπή παραμένει στη διάθεση της Λιθουανίας για να

της παράσχει την αναγκαία συνδρομή προκειμένου να αντιμετωπίσει τα προβλήματα απάτης όσον αφορά τον ΦΠΑ.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Με βάση τα προαναφερθέντα στοιχεία, η Επιτροπή προβάλλει αντιρρήσεις στο αίτημα που υπέβαλε η Λιθουανία.