COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.5.2020
COM(2020) 201 final

2020/0084 (CNS)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2017/2454 en ce qui concerne les dates 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 le règlement (UE) 2017/2454 du Conseil[1], qui fait partie du paquet législatif sur la modernisation de la TVA pour le commerce électronique transfrontière entre entreprises et consommateurs (B2C) (ci-après le «paquet TVA sur le commerce électronique»). Ce règlement modifie le règlement (UE) nº 904/2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée[2], qui constitue la base de l'infrastructure informatique sous-jacente et de la coopération dont doivent nécessairement faire preuve les États membres pour assurer la réussite de l'extension du mini-guichet unique (MOSS).

La date d'application des modifications prévues par le règlement (UE) 2017/2454 a été fixée au 1er janvier 2021.

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 rencontrant des difficultés afin de les aider à surmonter ces obstacles tout en restant convaincue que les États membres seraient prêts d'ici au 1er 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 1er janvier 2021, et notamment les règles relatives à la coopération administrative. La mise en place du système informatique requis au niveau national pour mettre en œuvre les nouvelles règles de TVA pour le commerce électronique, y compris celles qui sont établies par le règlement (UE) 2017/2454, risque fortement d'être retardée, ce qui empêcherait plusieurs États membres d'être prêts à appliquer les nouvelles règles à partir du 1er 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 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 partir du 1er 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.

---

[1] Règlement (UE) 2017/2454 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant le règlement (UE) nº 904/2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 348 du 29.12.2017, p. 1).

[2] JO L 268 du 12.10.2010, p. 1.

L'objectif de la proposition est de reporter de six mois la date d'application des modifications du paquet TVA sur le commerce électronique énoncées dans le règlement (UE) 2017/2454 et initialement prévues pour le 1er janvier 2021. La nouvelle date d'application est donc le 1er 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 Conseil[3].

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 numérique[4] ainsi que de la stratégie pour le marché unique[5] et du plan d'action pour l'administration en ligne[6].

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, 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 modifie la date d'application du paquet TVA sur le commerce électronique concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, qui a été adopté par le Conseil en décembre 2017. Elle va de pair avec la proposition de reporter la date d'application du paquet TVA sur le commerce électronique fixée au 1er janvier 2021, y compris donc tous les actes juridiques concernés. 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 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

[3] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan
[4] COM(2015) 192 final.
[5] COM(2015) 550 final.
[6] COM(2016) 179 final.

date d'application, requiert une proposition de la Commission 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 du TFUE, 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 le règlement du Conseil concernant la coopération administrative.

- **Choix de l'instrument**

La proposition modifie le règlement (UE) 2017/2454 du Conseil. La seule modification apportée concerne le report de la date d'application.

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

- **Consultation des parties intéressées**

La proposition répond aux vives préoccupations que certains États membres et certains opérateurs de services postaux et de courrier rapide ont exprimées et adressées à la Commission quant à leur incapacité à finaliser les travaux préparatoires du paquet TVA sur le commerce électronique au niveau national et à appliquer les règles à partir du 1er 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 partir du 1er 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 proposition ayant abouti à l'adoption de la directive relative à la TVA sur le commerce électronique[7], qui constitue la base de la modification des règles établies dans le règlement concernant la coopération administrative. La présente proposition ne modifie que la date d'application de ces modifications.

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

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

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][8].

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

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

La proposition concerne uniquement la date d'application des dispositions en matière de coopération administrative déjà adoptées dans le cadre du paquet TVA sur le commerce électronique, figurant dans le règlement (UE) 2017/2454. La date d'application de ces nouvelles règles sera reportée de six mois. Autrement dit, les dispositions seront appliquées à partir du 1er juillet 2021 au lieu du 1er janvier 2021 et les règles actuelles du mini-guichet unique (chapitre XI, section 2, articles 43 à 47) continueront de s'appliquer jusqu'au 30 juin 2021.

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 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 seront pas en mesure de finaliser les travaux préparatoires en vue de l'application des nouvelles règles du paquet TVA sur le commerce électronique au niveau national à partir du 1er janvier 2021.

[8] 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

2020/0084 (CNS)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2017/2454 en ce qui concerne les dates 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 européen[1],

vu l'avis du Comité économique et social européen[2],

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

(1) Le règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil[3] fixe les règles relatives à l'échange et au stockage d'informations par les États membres afin d'établir les régimes particuliers prévus au titre XII, chapitre 6, de la directive 2006/112/CE du Conseil[4].

(2) Le règlement (UE) 2017/2454 du Conseil[5] modifie ces dispositions compte tenu de l'extension du champ d'application de ces régimes particuliers et de l'introduction d'un nouveau régime. Ces modifications doivent être appliquées à partir du 1er janvier 2021.

(3) 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 Règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 268 du 12.10.2010, p. 1).

4 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).

5 Règlement (UE) 2017/2454 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant le règlement (UE) nº 904/2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 348 du 29.12.2017, p. 1).

(4) La crise provoquée par la pandémie de COVID-19 est une situation d'urgence imprévisible et sans précédent 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 le règlement (UE) 2017/2454 et à respecter l'échéance du 1er janvier 2021 pour cette application. Certains États membres ont donc demandé un report des dates d'application du règlement (UE) 2017/2454.

(5) 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 du règlement (UE) 2017/2454, 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 de six mois les dates d'application de ce règlement. Un report de six mois est approprié, car il convient de limiter le retard autant que possible afin de réduire au minimum les pertes budgétaires supplémentaires pour les États membres.

(6) Il convient dès lors de modifier le règlement (UE) 2017/2454 en conséquence,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (UE) 2017/2454 est modifié comme suit:

(1) À l'article 1er, le point 7) est modifié comme suit:

(a) au point a), l'intitulé de la section 2 est remplacé par l'intitulé suivant:

«***Dispositions applicables du 1er janvier 2015 au 30 juin 2021***»

(b) le point b) est modifié comme suit:

(i) l'intitulé de la section 3 est remplacé par l'intitulé suivant:

«Dispositions applicables à partir du 1er juillet 2021»

(ii) l'article 47 *bis* est remplacé par le texte suivant:

«Article 47 bis

Les dispositions de la présente section sont applicables à partir du 1er juillet 2021.»

(2) À l'article 2, le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Il est applicable à partir du 1er juillet 2021.»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président