COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.5.2020
COM(2020) 181 final

2020/0070 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la Finlande à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

Conformément à l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée[1] (ci-après la «directive TVA»), le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à appliquer des mesures particulières dérogatoires à ladite directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 6 janvier 2020, la Finlande a demandé l'autorisation d'appliquer, à partir du 1er janvier 2021, une mesure dérogatoire à l'article 287 de la directive TVA afin d'octroyer une franchise de taxe aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à 15 000 EUR. Par lettre enregistrée à la Commission le 19 février 2020, la Finlande a transmis des informations plus précises sur la mesure qu'elle souhaite instaurer.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 10 mars 2020, de la demande introduite par la Finlande. Par lettre datée du 11 mars 2020, la Commission a notifié à la Finlande qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le titre XII, chapitre 1, de la directive TVA prévoit la possibilité pour les États membres d'appliquer des régimes particuliers aux petites entreprises, et notamment d'octroyer une franchise de taxe aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel se situe en dessous d'un certain seuil. Lorsqu'il bénéficie de cette franchise, l'assujetti n'est pas tenu d'appliquer la TVA sur ses opérations, mais il ne peut donc pas non plus récupérer la TVA payée sur ses achats en amont.

Conformément à l'article 287, point 5), de la directive TVA, la Finlande peut octroyer une franchise de TVA aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à la contre-valeur en monnaie nationale de 10 000 ECU, au taux de conversion du jour de son adhésion. La Finlande a adopté l'euro le 1er janvier 2002.

Le relèvement de 10 000 ECU à 15 000 EUR du seuil au-delà duquel un assujetti doit être identifié à la TVA devrait permettre de réduire la charge administrative pesant sur les entreprises admissibles au bénéfice du régime, et en particulier sur les microentreprises, car elles seront dispensées des obligations imposées par le régime normal de TVA, telles que la tenue de registres de TVA ou le dépôt de déclarations de TVA.

Par ailleurs, ce nouveau seuil se traduira également par une diminution de la charge de travail pour les autorités fiscales.

Selon les autorités finlandaises, cette mesure n'aura qu'une incidence mineure sur le montant global des recettes de TVA perçues au stade de la consommation finale.

[1] JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

La mesure revêt un caractère facultatif. Par conséquent, les petites entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas le seuil auront toujours la possibilité d'exercer leur droit d'appliquer le régime normal de TVA.

Les dérogations sont généralement accordées pour une période limitée, afin que l'on puisse évaluer si la mesure dérogatoire reste appropriée et efficace. En outre, les dispositions des articles 281 à 294 de la directive TVA concernant le régime particulier des petites entreprises ont récemment fait l'objet d'un réexamen. La nouvelle directive établissant des règles simplifiées en matière de TVA pour les petites entreprises[2] exige que les États membres adoptent et publient les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux nouvelles règles au plus tard le 31 décembre 2024. Les États membres devront appliquer ces dispositions nationales à compter du 1er janvier 2025.

Il est donc approprié d'autoriser la Finlande à appliquer la mesure dérogatoire jusqu'au 31 décembre 2024.

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

La mesure dérogatoire est conforme à la philosophie de la nouvelle directive modifiant les articles 281 à 294 de la directive TVA en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises, qui résulte du plan d'action sur la TVA[3], et a pour but de créer un régime moderne et simplifié pour ces entreprises. Elle vise, en particulier, à réduire les coûts de conformité liés à la TVA et les distorsions de concurrence tant au niveau national qu'à l'échelle de l'UE, à limiter les répercussions négatives de l'effet de seuil et à faciliter le respect des règles par les entreprises ainsi que le contrôle par les administrations fiscales.

De plus, le seuil de 15 000 EUR est cohérent avec la nouvelle directive, dans la mesure où cette dernière autorise les États membres à fixer le seuil de chiffre d'affaires annuel requis pour bénéficier d'une franchise de TVA à un niveau au maximum égal à 85 000 EUR (ou la contre-valeur en monnaie nationale de cette somme).

Des dérogations similaires accordant une franchise de TVA aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à un certain seuil, conformément aux articles 285 et 287 de la directive TVA, ont été octroyées à d'autres États membres. Malte[4] s'est vu accorder un seuil de 20 000 EUR; les Pays-Bas[5] un seuil de 25 000 EUR; le Luxembourg[6] un seuil de

---

2 Directive (UE) 2020/285 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises et le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne la coopération administrative et l'échange d'informations aux fins du contrôle de l'application correcte du régime particulier des petites entreprises (JO L 62 du 2.3.2020, p. 13).

3 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA, Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix [COM(2016) 148 final].

4 Décision d'exécution (UE) 2018/279 du Conseil du 20 février 2018 autorisant Malte à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 54 du 24.2.2018, p. 14).

5 Décision d'exécution (UE) 2018/1904 du Conseil du 4 décembre 2018 autorisant les Pays-Bas à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 285 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 310 du 6.12.2018, p. 25).

6 Décision d'exécution (UE) 2019/2210 du Conseil du 19 décembre 2019 modifiant la décision d'exécution 2016/577/UE autorisant le Grand-Duché de Luxembourg à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 285 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 332 du 23.12.2019, p. 155).

35 000 EUR; la Pologne[7], l'Estonie[8] et la Lettonie[9] un seuil de 40 000 EUR; la Croatie[10] et la Lituanie[11] un seuil de 45 000 EUR; la Hongrie[12] un seuil de 48 000 EUR; la Slovénie[13] un seuil de 50 000 EUR; et la Roumanie[14] un seuil de 88 500 EUR.

Comme cela a déjà été indiqué, les dérogations à la directive TVA devraient toujours être limitées dans le temps afin que leurs effets puissent être évalués. L'insertion d'une date d'expiration pour la mesure particulière, à savoir jusqu'au 31 décembre 2024, comme l'a demandé la Finlande, est conforme aux exigences de la nouvelle directive relative à la simplification des règles en matière de TVA pour les petites et moyennes entreprises. Cette directive fixe au 1er janvier 2025 la date à laquelle les États membres devront appliquer les dispositions nationales qu'ils sont tenus d'adopter pour s'y conformer.

La mesure proposée est donc compatible avec les dispositions de la directive TVA.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La Commission a toujours insisté, dans ses programmes de travail annuels, sur la nécessité de simplifier les règles pour les petites entreprises. À cet égard, le programme de travail de la Commission pour 2020[15] fait référence à «une stratégie spécifique en faveur des PME qui permettra aux petites et moyennes entreprises d'exercer leurs activités et de se développer plus facilement». La mesure dérogatoire est conforme à ces objectifs, pour ce qui est des règles fiscales concernées. Elle est notamment cohérente avec le programme de travail de la Commission pour 2017[16], lequel mentionnait spécifiquement la TVA, indiquant que la charge

7 Décision d'exécution (UE) 2018/1919 du Conseil du 4 décembre 2018 modifiant la décision 2009/790/CE autorisant la République de Pologne à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 311 du 7.12.2018, p. 32).

8 Décision d'exécution (UE) 2017/563 du Conseil du 21 mars 2017 autorisant la République d'Estonie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 80 du 25.3.2017, p. 33).

9 Décision d'exécution (UE) 2017/2408 du Conseil du 18 décembre 2017 autorisant la République de Lettonie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 342 du 21.12.2017, p. 8).

10 Décision d'exécution (UE) 2017/1768 du Conseil du 25 septembre 2017 autorisant la République de Croatie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 250 du 28.9.2017, p. 71).

11 Décision d'exécution (UE) 2017/1853 du Conseil du 10 octobre 2017 modifiant la décision d'exécution 2011/335/UE autorisant la République de Lituanie à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 265 du 14.10.2017, p. 15).

12 Décision d'exécution (UE) 2018/1490 du Conseil du 2 octobre 2018 autorisant la Hongrie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 252 du 8.10.2018, p. 38).

13 Décision d'exécution (UE) 2018/1700 du Conseil du 6 novembre 2018 modifiant la décision d'exécution 2013/54/UE autorisant la République de Slovénie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 285 du 13.11.2018, p. 78).

14 Décision d'exécution (UE) 2017/1855 du Conseil du 10 octobre 2017 autorisant la Roumanie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 265 du 14.10.2017, p. 19).

15 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Programme de travail de la Commission pour 2020 - Une Union plus ambitieuse» [COM(2020) 37 final].

16 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Programme de travail de la Commission pour 2017» [COM(2016) 710 final].

administrative liée au respect des règles en matière de TVA était lourde pour les petites entreprises et que les innovations techniques faisaient apparaître de nouveaux défis pour une perception efficace de la taxe, et soulignait la nécessité de simplifier la TVA pour les petites entreprises.

De même, la mesure est cohérente avec la stratégie pour le marché unique de 2015[17], dans laquelle la Commission se proposait de favoriser la croissance des petites et moyennes entreprises, notamment par l'allègement des charges administratives les empêchant de tirer pleinement parti du marché unique. Elle s'inscrit également dans le droit fil de la philosophie de la communication de la Commission de 2013, intitulée «Plan d'action "Entrepreneuriat 2020": Raviver l'esprit d'entreprise en Europe»[18], qui a souligné la nécessité de simplifier la législation fiscale pour les petites entreprises.

Enfin, la mesure est conforme aux politiques de l'UE relatives aux petites et moyennes entreprises, telles qu'elles sont définies dans la communication de 2016 sur les start-up[19] et la communication de 2008 intitulée «"Think Small First": Priorité aux PME – Un "Small Business Act" pour l'Europe»[20], qui invitait les États membres à tenir compte des caractéristiques particulières des PME lors de l'élaboration de leur législation et, par conséquent, à simplifier l'environnement réglementaire existant.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

L'article 395 de la directive TVA est la seule base juridique possible.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

Compte tenu de la disposition de la directive TVA sur laquelle se fonde la proposition, cette dernière relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Par conséquent, 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 pas une obligation.

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir une simplification de la perception de la taxe pour les petits assujettis et pour l'administration fiscale.

---

17 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises» [COM(2015) 550 final].

18 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action «Entrepreneuriat 2020»: Raviver l'esprit d'entreprise en Europe [COM(2012) 795 final].

19 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Les grands acteurs européens de demain: l'initiative en faveur des start-up et des scale-up [COM(2016) 733 final].

20 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «"Think Small First": Priorité aux PME - Un "Small Business Act" pour l'Europe» [COM(2008) 394 final].

- **Choix de l'instrument**

L'instrument proposé est une décision d'exécution du Conseil.

Conformément à l'article 395 de la directive TVA, l'octroi d'une dérogation aux règles communes en matière de TVA n'est possible que sur décision du Conseil, qui statue à l'unanimité sur proposition de la Commission. Une 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**

Il n'y a pas eu de consultation des parties intéressées. La présente proposition repose sur une demande de la Finlande et concerne uniquement cet État membre particulier.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de faire appel à des experts externes.

- **Analyse d'impact**

La proposition de décision d'exécution du Conseil vise à porter le seuil de franchise en vigueur de 10 000 EUR à 15 000 EUR. Ce relèvement du seuil constitue une mesure de simplification qui dispense de bon nombre des obligations en matière de TVA les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à 15 000 EUR. Elle aura donc une incidence positive potentielle sur la réduction de la charge administrative pour un certain nombre d'assujettis et, par conséquent, pour l'administration fiscale.

Actuellement, environ 50 000 entrepreneurs exercent leur droit à bénéficier d'une franchise de TVA, tandis que le nombre d'entreprises enregistrées aux fins de la TVA se situe aux alentours de 530 000. Le relèvement du seuil profiterait à quelque 6 000 entrepreneurs supplémentaires dont le chiffre d'affaires annuel total est estimé à 80 millions d'EUR.

La mesure dérogatoire sera facultative pour les assujettis. Les assujettis auront la possibilité d'opter pour le régime normal de TVA conformément à l'article 290 de la directive 2006/112/CE. L'incidence budgétaire en ce qui concerne les recettes de TVA est estimée à 20 millions d'EUR, ce qui est jugé négligeable.

- **Droits fondamentaux**

La proposition n'a pas de conséquences pour la protection des droits fondamentaux.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura pas d'incidence négative sur le budget de l'UE, étant donné que la Finlande procédera au calcul d'une compensation conformément aux dispositions de l'article 6 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil.

2020/0070 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la Finlande à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287 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 ajoutée[1], et notamment son article 395, paragraphe 1, premier alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) En vertu de l'article 287, point 5), de la directive 2006/112/CE, la Finlande peut octroyer une franchise de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à la contre-valeur en monnaie nationale de 10 000 ECU, au taux de conversion du jour de son adhésion.

(2) Par lettre enregistrée à la Commission le 6 janvier 2020, la Finlande a demandé l'autorisation d'introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 287, point 5), de la directive 2006/112/CE (ci-après, la «mesure dérogatoire») du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2024 afin de porter le seuil de franchise à 15 000 EUR. Cette mesure dérogatoire permettrait de dispenser les assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à 15 000 EUR de tout ou partie des obligations en matière de TVA visées au titre XI, chapitres 2 à 6, de la directive 2006/112/CE.

(3) Le relèvement du seuil pour le régime particulier des petites entreprises prévu aux articles 281 à 294 de la directive 2006/112/CE constitue une mesure de simplification, car il peut avoir pour effet de diminuer considérablement le nombre des obligations en matière de TVA auxquelles sont soumises lesdites entreprises.

(4) Par lettre datée du 10 mars 2020, conformément à l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2006/112/CE, la Commission a informé les autres États membres de la demande introduite par la Finlande. Par lettre du 11 mars 2020, la Commission a notifié à la Finlande qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

(5) La mesure dérogatoire est conforme à la directive (UE) 2020/285 du Conseil[2]. Ladite directive modifie le titre XII, chapitre 1, de la directive 2006/112/CE régissant le régime particulier des petites entreprises. La directive (UE) 2020/285 vise à réduire les coûts de conformité liés à la TVA pour les petites entreprises et les distorsions de

[1] JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

[2] Directive (UE) 2020/285 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises et le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne la coopération administrative et l'échange d'informations aux fins du contrôle de l'application correcte du régime particulier des petites entreprises (JO L 62 du 2.3.2020, p. 13).

concurrence tant au niveau national qu'à l'échelle de l'UE ainsi qu'à limiter les répercussions négatives du passage de la franchise à l'imposition (appelé l'«effet de seuil»). Elle entend aussi faciliter le respect des règles par les petites entreprises ainsi que le contrôle par les administrations fiscales. Le seuil de 15 000 EUR demandé est conforme à l'article 284 de la directive 2006/112/CE, telle que modifiée par la directive (UE) 2020/285.

(6) La mesure dérogatoire est facultative pour les assujettis. Les assujettis pourront toujours opter pour le régime normal de TVA conformément à l'article 290 de la directive 2006/112/CE.

(7) Selon les informations fournies par la Finlande, la mesure dérogatoire n'aura qu'une incidence négligeable sur le montant total des recettes fiscales de la Finlande perçues au stade de la consommation finale.

(8) La mesure dérogatoire n'aura pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA étant donné que la Finlande procédera au calcul d'une compensation conformément aux dispositions de l'article 6 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil[3].

(9) Compte tenu du fait que la Finlande s'attend à ce que le relèvement du seuil se traduise par une réduction des obligations en matière de TVA et partant, par un allègement de la charge administrative et des coûts de conformité pour les petites entreprises et les autorités fiscales ainsi que de l'absence d'incidence majeure sur les recettes totales de TVA générées, il convient d'autoriser la Finlande à appliquer la mesure dérogatoire.

(10) L'autorisation d'appliquer la mesure dérogatoire devrait être limitée dans le temps. La limite temporelle devrait être suffisante pour permettre l'évaluation de l'efficacité et de la pertinence du seuil. Par ailleurs, conformément à la directive (UE) 2020/285, les États membres doivent adopter et publier, au plus tard le 31 décembre 2024, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 1er de ladite directive et les appliquer à compter du 1er janvier 2025. Il est donc approprié d'autoriser la Finlande à appliquer la mesure dérogatoire jusqu'au 31 décembre 2024,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Par dérogation à l'article 287, point 5), de la directive 2006/112/CE, la Finlande est autorisée à octroyer une franchise de TVA aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel est au maximum égal à 15 000 EUR.

Article 2

La présente décision s'applique à partir du 1er janvier 2021 et jusqu'au 31 décembre 2024.

[3] Règlement (CEE, Euratom) nº 1553/89 du Conseil du 29 mai 1989 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 155 du 7.6.1989, p. 9).

Article 3

La république de Finlande est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président