ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 19.12.2017
COM(2017) 783 final

2017/0349 (CNS)

Πρόταση

ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, όσον αφορά την υποχρεωτική εφαρμογή κατώτατου κανονικού συντελεστή

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

• Αιτιολόγηση και στόχοι της πρότασης

Ο φόρος προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) είναι ο παλαιότερος φόρος κατανάλωσης στην Ευρώπη. Το 1967 αναλήφθηκε η δέσμευση για τη θέσπιση οριστικού συστήματος ΦΠΑ το οποίο θα λειτουργούσε στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τον ίδιο τρόπο που θα λειτουργούσε και στο εσωτερικό μίας μόνο χώρας[1] χωρίς να συμφωνηθούν ειδικοί κανόνες σχετικά με τους συντελεστές ΦΠΑ εκτός από την εφαρμογή κανονικού συντελεστή ΦΠΑ, ωστόσο δεν επιβλήθηκαν κατώτατα ή ανώτατα όρια συντελεστών[2].

Η κατάργηση των φορολογικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών έως τα τέλη του 1992 κατέστησε αναγκαία την επανεξέταση του τρόπου φορολόγησης του εμπορίου αγαθών εντός της Κοινότητας. Στόχος ήταν η φορολόγηση των αγαθών στη χώρα καταγωγής, η οποία αντανακλούσε πλήρως την ιδέα μιας πραγματικής εσωτερικής αγοράς. Δεδομένου ότι δεν είχαν ωριμάσει οι πολιτικές και τεχνικές συνθήκες για ένα τέτοιο σύστημα, εγκρίθηκε ένα μεταβατικό καθεστώς ΦΠΑ[3].

Για το μεταβατικό σύστημα απαιτούνταν κανόνες σχετικά με τους συντελεστές ΦΠΑ ώστε να αποφεύγονται στρεβλώσεις στις διασυνοριακές αγορές και συναλλαγές μετά την κατάργηση των φορολογικών συνόρων. Τον Οκτώβριο του 1992, το Συμβούλιο συμφώνησε σχετικά με κανόνες περιορισμού της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών να καθορίζουν συντελεστές ΦΠΑ[4]. Απαιτήθηκε από τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν κανονικό συντελεστή ΦΠΑ ύψους τουλάχιστον 15 % έως τις 31 Δεκεμβρίου 1996.

Το κατώτατο όριο του 15 % για τον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ έχει παραταθεί έξι φορές έκτοτε. Επί του παρόντος, το άρθρο 97 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας[5] (εφεξής «η οδηγία ΦΠΑ») προβλέπει ότι από την 1η Ιανουαρίου 2016 έως και την 31η Δεκεμβρίου 2017, ο κανονικός συντελεστής δεν μπορεί να είναι κατώτερος του 15 %.

Στο σχέδιο δράσης της για τον ΦΠΑ[6], του 2016, η Επιτροπή πρότεινε να αντικατασταθεί το ισχύον μεταβατικό καθεστώς για τη φορολόγηση των συναλλαγών μεταξύ κρατών μελών με οριστικό καθεστώς, βασισμένο στην αρχή της φορολόγησης στο κράτος μέλος προορισμού, με σκοπό τη δημιουργία ισχυρού ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου ΦΠΑ. Εντωμεταξύ, ο τόπος φορολόγησης των υπηρεσιών επίσης άλλαξε σταδιακά προς τη χώρα προορισμού από το 2010. Η απόφαση ελήφθη το 2008, όταν το Συμβούλιο ενέκρινε πρόταση με σκοπό την

---

1 Πρώτη οδηγία 67/227/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 11ης Απριλίου 1967, περί της εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών.

2 Δεύτερη οδηγία 67/228/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 11ης Απριλίου 1967, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών – διάρθρωση και κανόνες εφαρμογής του κοινού συστήματος φόρου προστιθεμένης αξίας.

3 Οδηγία 91/680/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1991, για τη συμπλήρωση του κοινού συστήματος φόρου προστιθέμενης αξίας και την τροποποίηση, ενόψει της κατάργησης των φορολογικών συνόρων, της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ (ΕΕ L 376 της 31.12.1991, σ. 1).

4 Οδηγία 92/77/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19ης Οκτωβρίου 1992 για τη συμπλήρωση του κοινού συστήματος του φόρου προστιθεμένης αξίας και την τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ (Προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ) (ΕΕ L 316 της 31.10.1992, σ. 1).

5 ΕΕ L 347 της 11.12.2006, σ. 1.

6 Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σχετικά με ένα σχέδιο δράσης για τον ΦΠΑ – Προς έναν ενιαίο χώρο ΦΠΑ στην ΕΕ – Η ώρα των αποφάσεων (COM(2016) 148 final).

αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού μεταξύ κρατών μελών που εφαρμόζουν διαφορετικούς συντελεστές ΦΠΑ[7].

Στις 4 Οκτωβρίου 2017, η Επιτροπή ενέκρινε την πρώτη πρόταση για τη θέσπιση του οριστικού συστήματος για τη φορολόγηση των συναλλαγών μεταξύ κρατών μελών[8], ενώ περιέγραψε και τα διαδοχικά βήματα και τα επιμέρους βήματα για τη θέσπιση αυτού του συστήματος, στη συνέχεια που έδωσε στο σχέδιο δράσης για τον ΦΠΑ[9]. Η Επιτροπή ανακοίνωσε επίσης ότι θα προτείνει μεταρρύθμιση των συντελεστών ΦΠΑ, η οποία θα συνάδει με το οριστικό καθεστώς που βασίζεται στην αρχή της φορολόγησης στον προορισμό και θα αντικαταστήσει σταδιακά το σημερινό μεταβατικό καθεστώς.

Μολονότι ένα οριστικό σύστημα ΦΠΑ που βασίζεται στην αρχή της φορολόγησης στο κράτος μέλος προορισμού θα καταστήσει δυνατή την παροχή μεγαλύτερης ευελιξίας στα κράτη μέλη όσον αφορά τον καθορισμό συντελεστών ΦΠΑ, θα πρέπει να διατηρηθεί ένα κατώτατο όριο για τον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ στο εν λόγω οριστικό σύστημα ΦΠΑ και, ως εκ τούτου, να καταστεί μόνιμο.

Λαμβανομένου υπόψη ότι όλα τα κράτη μέλη εφαρμόζουν επί του παρόντος κανονικό συντελεστή τουλάχιστον 17 %, η ισχύουσα ρύθμιση για κατώτατο κανονικό συντελεστή ύψους 15 % παραμένει κατάλληλη. Με τη ρύθμιση αυτή θα εφαρμοστεί μόνιμα ένα συμφωνημένο όριο που θα διασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, ενώ ταυτόχρονα θα παρέχεται ευελιξία στα κράτη μέλη όσον αφορά τον καθορισμό του κανονικού συντελεστή ΦΠΑ.

- **Συνοχή με τις ισχύουσες διατάξεις στον τομέα πολιτικής**

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

- **Συνοχή με άλλες πολιτικές της Ένωσης**

Άνευ 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). Το εν λόγω άρθρο προβλέπει 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 κανόνων των κρατών μελών στον τομέα της έμμεσης φορολογίας.

---

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

8 Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ όσον αφορά την εναρμόνιση και απλούστευση ορισμένων κανόνων στο σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας και τη θέσπιση του οριστικού συστήματος για τη φορολόγηση των συναλλαγών μεταξύ κρατών μελών (COM(2017) 569 final).

9 Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σχετικά με τη συνέχεια που δίνεται στο σχέδιο δράσης για τον ΦΠΑ – Προς έναν ενιαίο χώρο ΦΠΑ στην ΕΕ – Η ώρα των αποφάσεων (COM(2017) 566 final).

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

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

Η 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 Ένωσης και η νομοθεσία των κρατών μελών δεν επιτρέπεται να αποκλίνει από τους εναρμονισμένους κανόνες.

Συνεπώς, μόνο η δράση σε επίπεδο 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, διότι διατηρεί την τρέχουσα κατάσταση, δηλαδή της εφαρμογής από τα κράτη μέλη κανονικού συντελεστή ΦΠΑ τουλάχιστον 15 %.

- **Επιλογή νομικού μέσου**

Απαιτείται οδηγία για την τροποποίηση της ισχύουσας οδηγίας ΦΠΑ.

3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΩΝ, ΤΩΝ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΕΩΝ ΜΕ ΤΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΚΤΙΜΗΣΕΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

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

Άνευ αντικειμένου.

- **Διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη**

Πραγματοποιήθηκε ανοιχτή δημόσια διαβούλευση σχετικά με τους συντελεστές ΦΠΑ για 12 εβδομάδες, από τις 21 Δεκεμβρίου 2016 έως τις 21 Μαρτίου 2017, και προέκυψαν 327 εισηγήσεις. Περισσότεροι από τους μισούς απαντήσαντες (52 %) συμφώνησαν να διατηρηθεί το ισχύον κατώτατο όριο του 15 %, ενώ το 16 % ήταν ενάντια στη διατήρησή του. Το 32 % δεν εξέφρασε άποψη σχετικά με το θέμα αυτό[10].

- **Εκτίμηση επιπτώσεων**

Η πρόταση δεν έχει καμία οικονομική, κοινωνική, περιφερειακή ή περιβαλλοντική επίπτωση, διότι όλα τα κράτη μέλη συμμορφώνονται με την ελάχιστη απαίτηση και δεν απαιτούνται αλλαγές στις εθνικές νομοθεσίες.

- **Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου και απλούστευση**

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

- **Θεμελιώδη δικαιώματα**

Άνευ αντικειμένου.

[10] Σελίδα διαβούλευσης: https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations/review-existing-legislation-vat-reduced-rates_en

4. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ

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

5. ΛΟΙΠΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

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

Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί κατά πόσον τα κράτη μέλη τηρούν το κατώτατο όριο του 15 % για τον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ.

- **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**

Με το άρθρο 97 αποτρέπεται η λήξη ισχύος του ελάχιστου ορίου του 15 % για τον κανονικό συντελεστή την 1η Ιανουαρίου 2018 και εξασφαλίζεται ότι όλα τα κράτη μέλη εφαρμόζουν κανονικό συντελεστή τουλάχιστον 15 % σε μόνιμη βάση.

2017/0349 (CNS)

Πρόταση

ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, όσον αφορά την υποχρεωτική εφαρμογή 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 Κοινοβουλίου[1],

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής[2],

Αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Το άρθρο 97 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ[3] του Συμβουλίου προβλέπει ότι, από την 1η Ιανουαρίου 2016 έως και την 31η Δεκεμβρίου 2017, ο κανονικός συντελεστής δεν μπορεί να είναι κατώτερος του 15 %.

(2) Η εφαρμογή κανονικού συντελεστή του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) διασφαλίζει την ομαλή λειτουργία του κοινού συστήματος ΦΠΑ και, συνεπώς, θα πρέπει να διατηρηθεί σε ισχύ.

(3) Είναι σκόπιμο να διατηρηθεί ο ισχύων κατώτατος κανονικός συντελεστής στο 15 %, επίσης και στο πλαίσιο οριστικού συστήματος ΦΠΑ που βασίζεται στην αρχή της φορολόγησης στο κράτος μέλος προορισμού, και να καταστεί μόνιμος.

(4) Συνεπώς, η οδηγία 2006/112/ΕΚ θα πρέπει να τροποποιηθεί αναλόγως,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΟΔΗΓΙΑ:

Άρθρο 1

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

«Άρθρο 97

Ο κανονικός συντελεστής δεν είναι κατώτερος του 15 %.»

---

1 ΕΕ C της , σ. .

2 ΕΕ C της , σ. .

3 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).

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 2018. Ανακοινώνουν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων.

   Οι διατάξεις αυτές, όταν θεσπίζονται από τα κράτη μέλη, αναφέρονται στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από παρόμοια αναφορά κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο τρόπος της αναφοράς αποφασίζεται 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