COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.1.2025
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution (UE) 2019/310 en ce qui concerne la prorogation de l'autorisation accordée à la Pologne d'appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 226 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

En vertu de l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (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 aux dispositions de la directive afin de simplifier la procédure de perception de la TVA ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettres enregistrées à la Commission le 27 mars 2024 et le 1er octobre 2024, la Pologne a demandé l'autorisation de continuer à déroger à l'article 226 de la directive TVA en ce qui concerne les exigences en matière de facturation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de façon à poursuivre l'application du mécanisme obligatoire de paiement scindé pour les livraisons de biens et prestations de services qui présentent un risque de fraude en Pologne. Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 9 octobre 2024, de la demande introduite par la Pologne. Par lettre datée du 10 octobre 2024, la Commission a informé la Pologne qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier la demande.

La dérogation faisant l'objet de la demande de prorogation a été initialement accordée par la décision d'exécution (UE) 2019/310 du Conseil[1] pour une période allant du 1er mars 2019 au 28 février 2022 et a été prorogée une première fois par la décision d'exécution (UE) 2022/559 du Conseil du 5 avril 2022[2] pour une période allant jusqu'au 28 février 2025.

Conformément à l'article 2, deuxième alinéa, de la décision d'exécution (UE) 2019/310 du Conseil, la Pologne a présenté à la Commission un rapport concernant l'incidence globale de la mesure sur le niveau de fraude et sur les assujettis concernés, qui a été enregistré à la Commission le 13 novembre 2023.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Après une période d'application d'un système facultatif de paiement scindé, la Pologne a introduit, à la suite de la décision d'exécution (UE) 2019/310 du Conseil, le mécanisme obligatoire de paiement scindé pour certaines livraisons de biens et prestations de services présentant un risque de fraude. Cela signifie que, si une livraison de biens ou une prestation de services s'effectue dans le cadre de ce mécanisme [pour des factures, portant sur des biens et services inclus dans le champ d'application, dont le montant brut total (TVA comprise) est supérieur à 15 000 PLN], le fournisseur ou prestataire doit, en plus de son compte bancaire ordinaire, disposer d'un compte TVA séparé et bloqué. Le montant net (hors TVA) est transféré sur le compte bancaire ordinaire du fournisseur ou prestataire et le montant de la TVA est transféré sur ce compte TVA séparé. Bien que les fonds sur le compte bloqué restent la propriété du fournisseur ou prestataire, ceux-ci ne peuvent être utilisés qu'à des fins spécifiques, telles que le paiement de la TVA due à l'autorité fiscale ou la TVA résultant de factures reçues d'autres fournisseurs ou prestataires. Lorsque la taxe payée en amont excède

[1] Décision d'exécution (UE) 2019/310 du Conseil du 18 février 2019 autorisant la Pologne à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 226 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 51 du 22.2.2019, p. 19).

[2] Décision d'exécution (UE) 2022/559 du Conseil du 5 avril 2022 modifiant la décision d'exécution (UE) 2019/310 en ce qui concerne l'autorisation accordée à la Pologne de continuer d'appliquer la mesure particulière dérogatoire à l'article 226 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 108 du 7.4.2022, p. 51).

la taxe payée en aval, un remboursement doit avoir lieu dans un délai de 60 jours sur le compte ordinaire de l'assujetti.

Pour assurer le fonctionnement du système, il est nécessaire que les factures, portant sur les livraisons ou prestations qui relèvent du mécanisme de paiement scindé, comportent une mention spéciale indiquant que la TVA doit être versée sur le compte bancaire TVA séparé du fournisseur pour les paiements effectués par virement bancaire. Pour ce faire, il est nécessaire de déroger à l'article 226 de la directive TVA, qui prévoit que seules les mentions énumérées dans cet article peuvent être exigées sur les factures; les mentions concernant un mécanisme de paiement scindé ne sont pas prévues dans cet article.

Comme indiqué précédemment, après une première prorogation pour une période allant jusqu'à la fin du mois de février 2025, la Pologne a à présent demandé une nouvelle prorogation, estimant que la mesure dérogatoire, nécessaire au fonctionnement du mécanisme de paiement scindé, a eu une incidence positive.

Outre la prorogation, la Pologne a demandé le remplacement de l'annexe actuelle relative aux biens et services dont les livraisons et prestations sont soumises au mécanisme de paiement scindé. Actuellement, la liste est fondée sur la classification polonaise des biens et services (PKWiU 2015). Toutefois, il est prévu dans la législation nationale de remplacer le système national de classification par la nomenclature combinée pour l'identification des biens. Afin d'éviter de devoir mettre à jour la dérogation durant sa période d'application, la Pologne a demandé à remplacer la liste comportant 150 éléments individuels par une liste agrégée et simplifiée de 13 catégories couvrant le même objet. La Pologne a confirmé qu'en introduisant cette liste simplifiée, le champ d'application de la dérogation ne serait pas étendu.

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

La dérogation repose sur l'article 395 de la directive TVA, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales. La Pologne a sollicité la mesure dérogatoire afin de lutter contre la fraude fiscale dans des secteurs où des cas de fraude à la TVA sont constatés depuis des années. La dérogation est cohérente avec les dispositions des politiques en vigueur.

Dans ce contexte, il convient de noter que, par la décision d'exécution (UE) 2023/1552 du Conseil[3], l'Italie a été autorisée à proroger une dérogation similaire en ce qui concerne l'application du mécanisme de paiement scindé pour certaines livraisons et prestations spécifiques.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 395 de la directive TVA.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Compte tenu de la disposition de la directive TVA sur laquelle se fonde la proposition, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

[3] Décision d'exécution (UE) 2023/1552 du Conseil du 25 juillet 2023 modifiant la décision d'exécution (UE) 2017/784 en ce qui concerne la période d'autorisation et le champ d'application de la mesure particulière dérogatoire aux articles 206 et 226 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, prise par l'Italie (JO L 188 du 27.7.2023, p. 45)

- **Proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité pour les raisons exposées ci-après.

La décision porte sur une autorisation accordée à un État membre à sa propre demande et ne constitue pas une obligation.

La dérogation est limitée dans le temps et son champ d'application vise les livraisons de biens et les prestations de services dans des secteurs spécifiques qui posent des problèmes considérables de fraude fiscale.

Compte tenu du large champ d'application de la dérogation, la Pologne doit présenter un rapport sur le fonctionnement et l'efficacité de la mesure et son incidence sur le niveau de fraude à la TVA et sur les assujettis (en ce qui concerne le remboursement de la TVA, la charge administrative, les coûts potentiels supportés par les assujettis, etc.) au cas où elle demanderait l'autorisation de proroger la mesure particulière.

Dès lors, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir lutter contre la fraude fiscale et simplifier la perception de la taxe.

- **Choix de l'instrument**

Instrument proposé: 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, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. La 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**

La présente proposition fait suite à une demande présentée par la Pologne et elle ne concerne que cet État membre.

- **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 autorise la Pologne à continuer de déroger à l'article 226 de la directive TVA afin d'assurer le fonctionnement du mécanisme obligatoire de paiement scindé pour le paiement de la TVA due sur certaines livraisons de biens et prestations de services énumérées dans une liste restrictive.

Comme indiqué précédemment, la Pologne a présenté un rapport à la Commission, ainsi que l'exigeait la dérogation précédente.

Il ressort de ce rapport que, depuis la dernière prorogation, le mécanisme obligatoire de paiement scindé a continué de contribuer à la diminution de la fraude (carrousel), de l'évasion fiscale et de la fraude fiscale. En outre, ce mécanisme permet de garantir à l'acquéreur qu'il ne peut se retrouver impliqué involontairement dans des pratiques frauduleuses du fournisseur ou prestataire dont il pourrait être tenu solidairement responsable.

Les remboursements de TVA et le déblocage des fonds des comptes TVA sont devenus plus rapides (passant d'une moyenne de 27,56 jours en 2018 à 19,41 jours en 2022), ce qui a amélioré la liquidité financière des assujettis. Les coûts administratifs ont diminué car le mécanisme a remplacé, dans un certain nombre de cas, le mécanisme d'autoliquidation qui imposait des obligations de déclaration plus nombreuses. En outre, les assujettis établis en Pologne ou dans un autre État membre ne supportent pas de frais pour l'ouverture d'un compte TVA auprès d'une banque en Pologne. Dans le cas où une banque facturerait des frais pour la tenue d'un compte TVA, ceux-ci sont remboursés par l'autorité fiscale compétente.

D'autres chiffres et conclusions clés du rapport sont présentés ci-dessous.

Avant l'entrée en vigueur de la mesure, il a été établi que la fraude à la TVA s'élevait globalement à 5 168 779 146 PLN en 2018. Ce montant est passé à 4 716 202 928 PLN en 2019, 3 533 646 348 PLN en 2020, 2 672 606 551 PLN en 2021 et 1 671 788 122 PLN en 2022. Cela représente, à la fin de la période examinée en 2022, une baisse de 52,69 % par rapport à 2020 et une baisse de 67,66 % depuis la mise en place de la mesure.

De même, le nombre de procédures pour fraude à la TVA a diminué. Avant la mesure, 3 507 procédures avaient été répertoriées en 2018. Ce nombre est tombé à 3 389 en 2019, 2 973 en 2020 et 3 288 en 2021. Après une légère augmentation en 2021, ce nombre a encore diminué pour s'établir à 2 750 en 2022. Cela représente une baisse de 7,5 % par rapport à 2020 et une baisse de 21,59 % depuis la mise en place de la mesure.

La poursuite de l'application du mécanisme obligatoire de paiement scindé a permis de réduire encore davantage la fraude carrousel. Le nombre de procédures engagées pour fraude carrousel avant l'introduction du mécanisme était de 558 en 2018. Ce nombre est passé à 277 en 2019 et à 207 en 2020, pour finalement tomber à 167 en 2021 et à 97 en 2022. Cela représente, à la fin de 2022, une baisse de 53,14 % depuis 2020 et une baisse de 82,62 % depuis la mise en place de la mesure.

Par la suite, il a été constaté que les pertes budgétaires attribuées à la fraude carrousel à la TVA avaient diminué. Les pertes, qui s'établissaient à 4 496 602 940 PLN avant l'introduction du mécanisme en 2018, sont tombées à 2 468 437 745 PLN en 2019 et à 1 107 992 201 PLN en 2020. Au cours de la période examinée, les pertes ont représenté 1 229 821 973 PLN en 2021 et 111 103 219 PLN en 2022. Ce résultat constitue une baisse drastique de 89,97 % par rapport à 2020 et de 97,53 % depuis la mise en place de la mesure.

Sur cette base, la Commission est d'avis que le maintien de la mesure, comportant une dérogation limitée aux exigences en matière de facturation énoncées à l'article 226 de la directive TVA, est justifié dans la mesure où il permettra de conserver les effets positifs du mécanisme obligatoire de paiement scindé, pour un nombre prédéfini de biens et de services. Il est donc proposé d'accorder la dérogation à partir du 1er mars 2025 jusqu'au 28 février 2028.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

La proposition contient une clause de limitation dans le temps; elle expire automatiquement.

2025/0003 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution (UE) 2019/310 en ce qui concerne la prorogation de l'autorisation accordée à la Pologne d'appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 226 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,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Par la décision d'exécution (UE) 2019/310[2], le Conseil a autorisé la Pologne à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 226 de la directive 2006/112/CE afin d'imposer aux fournisseurs et prestataires l'obligation de verser, sur un compte bancaire séparé et bloqué aux fins de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ouvert en Pologne (ci-après le «mécanisme obligatoire de paiement scindé »), la TVA sur les factures émises pour les livraisons et prestations, entre assujettis et payées par virement bancaire électronique, des biens et des services énumérés à l'annexe de ladite décision d'exécution. La décision d'exécution (UE) 2022/559 du Conseil[3] a prorogé cette autorisation jusqu'au 28 février 2025.

(2) Par lettres enregistrées à la Commission le 27 mars 2024 et le 1er octobre 2024, la Pologne a demandé une nouvelle prorogation, du 1er mars 2025 au 28 février 2028, de l'autorisation de déroger à l'article 226 de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les exigences en matière de facturation de la TVA, afin de continuer d'appliquer le mécanisme obligatoire de paiement scindé aux livraisons de biens et aux prestations de services présentant un risque de fraude et relevant généralement de la procédure selon laquelle l'acquéreur est désigné comme redevable de la TVA sur certaines livraisons et prestations (le «mécanisme d'autoliquidation») et de la responsabilité solidaire en Pologne.

---

1 JO L 347 du 11.12.2006, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj.

2 Décision d'exécution (UE) 2019/310 du Conseil du 18 février 2019 autorisant la Pologne à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 226 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 51 du 22.2.2019, p. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

3 Décision d'exécution (UE) 2022/559 du Conseil du 5 avril 2022 modifiant la décision d'exécution (UE) 2019/310 en ce qui concerne l'autorisation accordée à la Pologne de continuer d'appliquer la mesure particulière dérogatoire à l'article 226 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 108 du 7.4.2022, p. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

(3) Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive 2006/112/CE, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 9 octobre 2024, de la demande introduite par la Pologne. Par lettre datée du 10 octobre 2024, la Commission a informé la Pologne qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier la demande.

(4) Le mécanisme obligatoire de paiement scindé s'applique aux biens et services énumérés à l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2019/310. Cette annexe consiste en une liste extensive et détaillée de biens et services classés conformément à la classification polonaise des biens et services. Étant donné que la Pologne procède actuellement, au niveau national, au remplacement de ce système de classification par le système de la nomenclature combinée, figurant dans le règlement (CEE) nº 2658/87[4] du Conseil, afin d'éviter de devoir modifier l'autorisation de déroger à l'article 226 de la directive 2006/112/CE, il convient de remplacer la liste figurant à l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2019/310 par une liste simplifiée de catégories de biens et services. La Pologne a confirmé que le remplacement de la liste n'entraîne pas d'extension du champ d'application du mécanisme obligatoire de paiement scindé. À cette fin, l'obligation de notifier une mesure nationale à la Commission prévue à l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2019/310 continue de s'appliquer.

(5) Le rapport présenté par la Pologne le 13 novembre 2023, au titre de l'article 2, deuxième alinéa, de la décision d'exécution (UE) 2019/310 du Conseil, concernant l'incidence globale de la prorogation de l'autorisation sur le niveau de fraude à la TVA et sur les assujettis concernés indique que, depuis la prorogation de l'autorisation, le maintien du mécanisme obligatoire de paiement scindé pour certaines livraisons de biens et prestations de services a permis de réduire, en particulier, la fraude carrousel dans les secteurs soumis à ce mécanisme, tels que le secteur de l'acier, de la ferraille, des métaux précieux et des combustibles. La Pologne a également indiqué que, lorsqu'un opérateur a droit au remboursement de la TVA, les autorités polonaises sont parvenues à réduire le délai de remboursement en dessous de vingt jours de façon à améliorer la situation de trésorerie de l'opérateur.

(6) Les dérogations sont généralement accordées pour une période limitée, afin que l'on puisse évaluer si la mesure particulière est appropriée et efficace. Il y a donc lieu de proroger la dérogation jusqu'au 28 février 2028. L'obligation, prévue à l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2019/310, selon laquelle la Pologne est tenue de présenter un nouveau rapport concernant l'incidence globale de la dérogation, si elle en demande une prorogation, devrait continuer à s'appliquer.

(7) La mesure particulière n'aura aucun effet négatif sur le montant total des recettes fiscales perçues au stade de la consommation finale ni sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.

(8) Il y a donc lieu de modifier la décision d'exécution (UE) 2019/310 en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision d'exécution (UE) 2019/310 du Conseil est modifiée comme suit:

[4] Règlement (CEE) nº 2658/87 du Conseil du 23 juillet 1987 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (JO L 256 du 7.9.1987, p. 1. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

(1) À l’article 3, deuxième alinéa, la date «28 février 2025» est remplacée par «28 février 2028».

(2) L’annexe est remplacée par le texte figurant à l’annexe de la présente décision.

Article 2

La République de Pologne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président