ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 22.5.2015
COM(2015) 214 final

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

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

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/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (εφεξής «η οδηγία ΦΠΑ»), το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα έπειτα από πρόταση 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 επιβολής του ΦΠΑ ή πρόληψης ορισμένων τύπων φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής. Δεδομένου ότι η εν λόγω διαδικασία προβλέπει παρεκκλίσεις από τις γενικές αρχές του ΦΠΑ, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου[1], οι εν λόγω παρεκκλίσεις θα πρέπει να είναι περιορισμένης εμβέλειας και αναλογικές.

Με επιστολή που πρωτοκολλήθηκε στην Επιτροπή στις 12 Φεβρουαρίου 2015, η Ιταλία ζήτησε να της επιτραπεί η θέσπιση μέτρου παρέκκλισης από το άρθρο 193 της οδηγίας ΦΠΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 395 δεύτερο εδάφιο της εν λόγω οδηγίας, η Επιτροπή ενημέρωσε τα άλλα κράτη μέλη, με επιστολή της 16ης Μαρτίου 2015, σχετικά με το αίτημα που υπέβαλε η Ιταλία. Η Επιτροπή, με επιστολή της 17ης Μαρτίου 2015, γνωστοποίησε στην Ιταλία ότι διέθετε όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για την εκτίμηση του αιτήματος.

Η Ιταλία ζητεί να της επιτραπεί να εφαρμόζει τον μηχανισμό αντιστροφής της επιβάρυνσης σε όλες τις παραδόσεις που προορίζονται για τις καλούμενες μεγάλες επιχειρήσεις λιανικού εμπορίου.

2. ΑΝΤΙΣΤΡΟΦΗ ΤΗΣ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗΣ

Υπόχρεος για την καταβολή του ΦΠΑ, βάσει του άρθρου 193 της οδηγίας ΦΠΑ, θεωρείται ο υποκείμενος στον φόρο ο οποίος πραγματοποιεί παραδόσεις αγαθών ή παροχές υπηρεσιών. Σκοπός του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης είναι να μετατοπιστεί η ευθύνη στον υποκείμενο στον φόρο προς τον οποίο πραγματοποιείται η παράδοση αγαθών ή η παροχή υπηρεσιών.

3. ΤΟ ΑΙΤΗΜΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 395 της οδηγίας ΦΠΑ, η Ιταλία ζητεί από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, να της επιτραπεί να θεσπίσει ειδικό μέτρο παρέκκλισης από το άρθρο 193 της οδηγίας ΦΠΑ όσον αφορά την εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης για τις παραδόσεις στις καλούμενες μεγάλες επιχειρήσεις λιανικού εμπορίου, έννοια η οποία αναφέρεται στις υπεραγορές, τα σουπερμάρκετ και τα καταστήματα πωλήσεων σε πολύ χαμηλές τιμές τα οποία αναγνωρίζονται μέσω του κωδικού δραστηριότητάς τους. Η παρέκκλιση θα εφαρμόζεται σε όλα τα είδη καταναλωτικών αγαθών που παραδίδονται στις εν λόγω μεγάλες επιχειρήσεις λιανικού εμπορίου και προορίζονται να πωληθούν από αυτές στους τελικούς καταναλωτές. Το μέτρο δεν

[1] Βλέπε π.χ. υπόθεση C 489/09, σκέψη 27

έχει τεθεί ακόμη σε ισχύ στην Ιταλία, επειδή εξαρτάται από την έγκριση του Συμβουλίου.

4. Η ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Όταν η Επιτροπή λαμβάνει αιτήματα σύμφωνα με το άρθρο 395, εξετάζει αν πληρούνται οι βασικοί όροι αποδοχής τους, και συγκεκριμένα εξετάζει αν το προτεινόμενο ειδικό μέτρο απλουστεύει τις διαδικασίες για τους υποκείμενους στον φόρο και/ή τις φορολογικές αρχές ή αν η πρόταση επιτρέπει να αποφευχθούν ορισμένοι τύποι φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής. Στο πλαίσιο αυτό, η προσέγγιση της Επιτροπής ήταν ανέκαθεν περιοριστική και επιφυλακτική, έτσι ώστε οι παρεκκλίσεις να μην υπονομεύουν τη γενικότερη λειτουργία του συστήματος ΦΠΑ, να είναι περιορισμένης εμβέλειας, αναγκαίες και αναλογικές.

Οποιαδήποτε παρέκκλιση από το σύστημα τμηματικών καταβολών, επομένως, δεν μπορεί παρά να αποτελεί έσχατη λύση και έκτακτο μέτρο σε αποδεδειγμένες περιπτώσεις απάτης, και πρέπει να προσφέρει εγγυήσεις όσον αφορά την αναγκαιότητα και τον έκτακτο χαρακτήρα της παρεχόμενης παρέκκλισης, τη διάρκεια του μέτρου και τον ειδικό χαρακτήρα των σχετικών προϊόντων. Η διαδικασία αντιστροφής της επιβάρυνσης δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται συστηματικά για να αντισταθμίζεται η ανεπαρκής επιτήρηση από τις φορολογικές αρχές κράτους μέλους.

Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η πολιτική της Επιτροπής συνίστατο στο να εξετάζει το ενδεχόμενο παρεκκλίσεων για την εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης μόνο όταν, ταυτόχρονα, τα σχετικά εμπορεύματα δεν μπορούν να φτάσουν στον τελικό καταναλωτή, ένας λιγότερο αξιόπιστος φορολογούμενος στην αρχή της επιχειρηματικής αλυσίδας αντικαθίσταται από έναν αξιόπιστο φορολογούμενο και δεν υπάρχει κίνδυνος μετατόπισης της απάτης προς το λιανικό εμπόριο ή προς άλλα κράτη μέλη που δεν χρησιμοποιούν τον μηχανισμό.

Το αίτημα βασίζεται σε μακροοικονομικά αριθμητικά στοιχεία που διαβίβασε η Ιταλία σύμφωνα με τα οποία η φοροδιαφυγή στον τομέα του λιανικού εμπορίου βρίσκεται σε επίπεδο περίπου 11 % χαμηλότερο από ό,τι για την οικονομία ως σύνολο (16,04 % έναντι 27,12 %). Από τη μετατόπιση της φορολογικής υποχρέωσης σε ένα μέρος της λιανικής οικονομίας (δηλ. στις μεγάλες επιχειρήσεις λιανικού εμπορίου), η Ιταλία αναμένει ότι τα έσοδα από τον ΦΠΑ θα αυξηθούν.

Πρώτον, η Επιτροπή έχει λόγους να αμφιβάλλει κατά πόσον αυτή η συνολική και μη διαφοροποιημένη εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης σε έναν πολύ μεγάλο αριθμό προϊόντων, εν προκειμένω στα προϊόντα που προορίζονται ουσιαστικά για τελική κατανάλωση, θα μπορούσε να εξακολουθήσει να θεωρείται ειδικό μέτρο κατά την έννοια του άρθρου 395 της οδηγίας ΦΠΑ.

Επιπλέον, μπορεί να τονιστεί, στο βαθμό που είναι αναγκαίο, ότι δεν έχει προσκομιστεί καμία απόδειξη όσον αφορά τη φύση και την έκταση των ενδεχόμενων ειδικών προβλημάτων απάτης σε σχέση με τους προμηθευτές (μέρος των οποίων αποτελούν οι ίδιες οι μεγάλες και μεσαίες εταιρείες) στον τομέα των μεγάλων επιχειρήσεων λιανικού εμπορίου. Στη συνέχεια, δεν έχει διαπιστωθεί ότι ο μηχανισμός αντιστροφής της επιβάρυνσης αποτελεί κατάλληλο μέτρο στο πλαίσιο αυτό, δεδομένου ότι ο μηχανισμός αυτός, μολονότι είναι ίσως κατάλληλος, π.χ. για την αλυσιδωτή απάτη τύπου «carrousel», δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσει όλες τις μορφές απάτης (όπως την αποκαλούμενη «μαύρη οικονομία», η οποία πραγματοποιείται χωρίς την εκπλήρωση των υποχρεώσεων σχετικά με τον ΦΠΑ) ή, γενικότερα, για άλλες αιτίες μη είσπραξης του ΦΠΑ. Στο παρόν πλαίσιο, η Επιτροπή

έχει σοβαρές αμφιβολίες για το κατά πόσον το αιτούμενο μέτρο θα έχει τον θετικό αντίκτυπο που αναμένεται από τις ιταλικές αρχές.

Επιπλέον, οι ιταλικές αρχές δεν απέδειξαν ότι το είδος των σχετικών αγαθών είναι τέτοιας φύσης που καθιστά αδύνατο τον έλεγχο με τη χρήση συμβατικών μέσων ελέγχου, και δικαιολογεί, συνεπώς, την ανάγκη εφαρμογής του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης.

Με τη μετατόπιση στο επίπεδο του λιανικού εμπορίου, για σημαντικό μέρος της καταναλωτική αγοράς, της ευθύνης για την καταβολή του συνολικού ποσού του ΦΠΑ σε σχέση με τα αγαθά που προορίζονται για τελική κατανάλωση, το μέτρο είναι πιθανόν να μετατοπίσει την απάτη προς το εν λόγω επίπεδο, χωρίς καμία εγγύηση ότι θα έχει στην πράξη επίσης θετικό αντίκτυπο. Το μέτρο είναι επίσης πιθανό να μετατοπίσει την απάτη σε άλλα κράτη μέλη, δεδομένου ότι τα αγαθά θα μπορούν να αποκτούνται «απαλλαγμένα από ΦΠΑ» στο πλαίσιο του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης (από οικονομικής άποψης) με στόχο την πώλησή τους στη μαύρη αγορά οπουδήποτε στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Με βάση τα στοιχεία αυτά, η Επιτροπή θεωρεί ότι παρέκκλιση στον τομέα αυτό δεν μπορεί να δικαιολογηθεί.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Με βάση τα προαναφερθέντα στοιχεία, η Επιτροπή προβάλλει αντιρρήσεις σχετικά με το αίτημα που υπέβαλε η Ιταλία.