

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

COM(94) 584 τελικό
Βρυξέλλες, 13.12.1994

94/ 0324 (CNS)

Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο
σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 4 και το άρθρο 28, παράγραφος 2, στοιχείο ζ)
της 6ης οδηγίας του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1977 (όπως τροποποιήθηκε) για την
εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τους φόρους κύκλου
εργασιών - κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας:
ομοιόμορφη φορολογική βάση

Πρόταση
ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ
σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας
(φορολογία γεωργικών προϊόντων)

(υποβληθείσες από την Επιτροπή)

Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο
σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 4 και το άρθρο 28, παράγραφος 2, στοιχείο ζ)
της 6ης οδηγίας του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1977 (όπως τροποποιήθηκε) για την
εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τους φόρους κύκλου
εργασιών - κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας:
ομοιόμορφη φορολογική βάση

Περιεχόμενα

1.	Εισαγωγή.....	3
2.	Το ιστορικό των αποφάσεων του Συμβουλίου για την προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ.....	4
3.	Προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ- μεταβολές στους συντελεστές ΦΠΑ που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη.	6
4.	Οι συντελεστές ΦΠΑ και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς - η επίδραση των συντελεστών ΦΠΑ στις διασυνοριακές αγοραστικές συνήθειες.....	7
5.	Οι συντελεστές ΦΠΑ και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς - η επίδραση των συντελεστών ΦΠΑ στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές που πραγματοποιούνται από υποκειμένους στο φόρο.....	10
6.	Μειωμένος συντελεστής ΦΠΑ - αναθεώρηση του πεδίου εφαρμογής του παραρτήματος II.....	12
7.	Μεταβατικές διατάξεις για τους συντελεστές ΦΠΑ.....	16
8.	Συμπεράσματα.....	19

1. Εισαγωγή

Το παρόν έγγραφο αποτελεί τις εκθέσεις που οφείλει η Επιτροπή να διαβιβάσει στο Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 4 και το άρθρο 28, παράγραφος 2 της 6ης οδηγίας ΦΠΑ, όπως τροποποιήθηκε ειδικότερα με την οδηγία του Συμβουλίου 92/77/ΕΟΚ. Στόχος της έκθεσης είναι να εξετάσει τα μέτρα που έλαβαν τα κράτη μέλη το 1993 και το 1994 για την προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ στα πλαίσια της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Η έκθεση προσπαθεί να διαπιστώσει αν προέκυψαν στρεβλώσεις υπό το φως του ανοίγματος του ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών στον εν λόγω τομέα, ιδίως μετά το άνοιγμα της ενιαίας αγοράς για τους καταναλωτές που επιθυμούν να πραγματοποιήσουν διασυνοριακές αγορές.

Στην έκθεση υπογραμμίζεται κατ' αρχήν η σημασία των αποφάσεων του Συμβουλίου του 1991 και 1992 για την προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ (Κεφάλαιο 2). Οι αποφάσεις αυτές αποτέλεσαν ένα ιστορικό πρώτο βήμα της Κοινότητας στον εν λόγω τομέα και άνοιξαν το δρόμο για την κατάργηση των τελωνειακών και φορολογικών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας την 1η Ιανουαρίου 1993, για την καθιέρωση του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ και κατά συνέπεια για την ολοκλήρωση του προγράμματος της ενιαίας αγοράς. Τα μέτρα που έχουν λάβει τα κράτη μέλη περιγράφονται συνοπτικά στο Κεφάλαιο 3. Στην έκθεση εξετάζεται ο ρόλος που διαδραματίζει η προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, στο βαθμό που επηρεάζει τις διασυνοριακές αγοραστικές συνήθειες των ιδιωτών στην εν λόγω αγορά (Κεφάλαιο 4). Επίσης εξετάζεται συνοπτικά η περίπτωση των ενδοκοινοτικών συναλλαγών που πραγματοποιούνται από υποκειμένους στο φόρο (Κεφάλαιο 5).

Στη συνέχεια αναλύονται ορισμένα ειδικά θέματα τα οποία καλείται να επανεξετάσει το Συμβούλιο. Το πρώτο από τα θέματα αυτά αφορά το πεδίο εφαρμογής του μειωμένου συντελεστή και την φορολόγηση των παραδόσεων αγαθών και παροχών υπηρεσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα Η της 6ης οδηγίας (κεφάλαιο 6). Το άρθρο 12, παράγραφος 4 της οδηγίας προβλέπει ότι το Συμβούλιο επανεξετάζει τον κατάλογο ανά διετία για να διαπιστώσει κατά πόσον είναι σκόπιμη η τροποποίησή του. Το δεύτερο θέμα αφορά τη λειτουργία ορισμένων μεταβατικών διατάξεων για τους συντελεστές ΦΠΑ τις οποίες δύνανται να εφαρμόσουν τα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια της προβλεπόμενης στο άρθρο 28, παράγραφος 1 της οδηγίας μεταβατικής περιόδου (Κεφάλαιο 7). Το άρθρο 28, παράγραφος 2, στοιχείο ζ) προβλέπει ότι το Συμβούλιο επανεξετάζει τους εν λόγω συντελεστές από την άποψη των κινδύνων στρεβλώσεων του ανταγωνισμού που μπορεί να δημιουργήσει η εφαρμογή τους όσον αφορά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Υπογραμμίζεται, τέλος, ότι υπάρχουν ορισμένα θέματα που αφορούν τους συντελεστές ΦΠΑ και τα οποία δεν εξετάζονται αναλυτικά, δηλαδή (i) η ενιαίωση των ειδικών φόρων καταναλώσεως και η επίδραση των υφισταμένων διαφορών στις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς, (ii) οι μελλοντικές ενέργειες για την περαιτέρω προσέγγιση των συντελεστών του ΦΠΑ στην Κοινότητα (συμπεριλαμβανομένου και του επιπέδου του κανονικού συντελεστή ΦΠΑ μετά το 1996 και του πεδίου εφαρμογής του μειωμένου συντελεστή). Τα θέματα αυτά θα εξεταστούν χωριστά στο πλαίσιο της εισαγωγής του οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ.

2. Το ιστορικό πλαίσιο των αποφάσεων του Συμβουλίου για την προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ

Η νομική βάση που χρησιμοποίησε ανέκαθεν η Επιτροπή για την εναρμόνιση των συντελεστών ΦΠΑ ήταν οι διατάξεις της συνθήκης της Ρώμης. Συγκεκριμένα το άρθρο 99 της συνθήκης της Ρώμης (όπως τροποποιήθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη) προβλέπει ότι

“το Συμβούλιο ... εκδίδει διατάξεις για την εναρμόνιση των νομοθεσιών περί φόρων κύκλου εργασιών ... στο βαθμό που η εναρμόνιση είναι αναγκαία για να εξασφαλιστεί η εγκαθίδρυση και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς μέσα στην προθεσμία του άρθρου 8Α”

Η θέση αυτή, όπως αποτυπώνεται στην κοινοτική νομοθεσία, είναι κατά συνέπεια σαφής : η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς μέσα στην συμφωνηθείσα προθεσμία (πριν την 31η Δεκεμβρίου 1992) αποτελεί απόλυτη προτεραιότητα για όλα τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή, συνεπώς, προώθησε μία σειρά προτάσεων για να μπορέσει να ανταποκριθεί εγκαίρως στην πρόκληση της ολοκλήρωσης του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς λαμβάνοντας μέτρα, όπως είναι, μεταξύ άλλων, η κατάργηση των φορολογικών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας¹.

Οι προτάσεις αυτές είχαν πολύ φιλόδοξους στόχους και επιδιώξεις. Ο αντικειμενικός σκοπός ήταν να υπαχθούν στο μέλλον όλες οι ενδοκοινοτικές συναλλαγές σε φόρο προστιθέμενης αξίας που θα εισπράττεται στη χώρα καταγωγής και να σταματήσει να εφαρμόζεται για τις συναλλαγές αυτές το σημερινό σύστημα φορολόγησης των εισαγωγών και επιστροφής του φόρου κατά την εξαγωγή. Βάσει των προτάσεων αυτών ήταν απαραίτητο να επιτευχθεί μια αρκετά αυστηρή προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ, για να καταστεί δυνατή η ευρεία εφαρμογή, στις συναλλαγές μεταξύ των επιχειρήσεων, ενός συστήματος ΦΠΑ που θα βασίζεται στη χώρα καταγωγής και κυρίως για να δοθεί στους ιδιώτες το δικαίωμα να αγοράζουν αγαθά για ιδία χρήση πληρώνοντας το φόρο σε οποιοδήποτε κράτος μέλος και να επιστρέφουν στο κράτος μέλος κατοικίας τους χωρίς να περνούν από ελέγχους στα σύνορα ή να καταβάλλουν εκεί οποιοδήποτε φόρο για τις αγορές τους. Μέχρι τότε τα κράτη μέλη ήταν κατά το μάλλον ή ήττον ελεύθερα να καθορίζουν το επίπεδο των συντελεστών ΦΠΑ. Η κατάσταση αυτή θα έπρεπε, οστόσο, να αλλάξει για να μπορέσει να γίνει πραγματικότητα η εσωτερική αγορά.

Οι συζητήσεις στα πλαίσια του Συμβουλίου προχώρησαν, στην αρχή με αργό ρυθμό. Τέλος, έλαβαν χώρα πολλές, αποφασιστικής σημασίας, συνεδριάσεις του Συμβουλίου Υπουργών ECOFIN από το 1989 μέχρι το 1991, κατά τις οποίες συμφωνήθηκε η βασική μορφή των ρυθμίσεων για τον ΦΠΑ που θα έπρεπε να εφαρμοστούν μετά το 1993 στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Ήδη από τον Οκτώβριο του 1989, το Συμβούλιο αποφάσισε ότι ο χρόνος που απέμενε μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1993 δεν επέτρεπε την τήρηση των προϋποθέσεων εκείνων που θεωρούντο απαραίτητες για την εισαγωγή του συστήματος φορολόγησης στη χώρα καταγωγής. Ήταν, συνεπώς, απαραίτητο να σχεδιαστεί ένα φορολογικό σύστημα για τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές μεταξύ των επιχειρήσεων το οποίο θα διατηρούσε το καθεστώς είσπραξης του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης στα κράτη μέλη προορισμού, αλλά το οποίο θα επέτρεπε ταυτόχρονα την κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα μέσα στην καθορισμένη προθεσμία. Το αποτέλεσμα ήταν η θέσπιση του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ.

Η απόφαση αυτή είχε αναπόφευκτα σημαντικές συνέπειες για τις συζητήσεις που αφορούσαν την προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ. Η προσέγγιση των συντελεστών θεωρείτο ακόμα απαραίτητη προϋπόθεση για την κατάργηση των ατελειών των ταξιδιωτών και των ελέγχων στα σύνορα. Πράγματι, η ανησυχία των κρατών μελών για τα ενδεχόμενα σφρεβλωτικά αποτελέσματα των διαφορών μεταξύ των συντελεστών ΦΠΑ ήταν τέτοια, ώστε το Συμβούλιο επέμεινε για την καθιέρωση ειδικών καθεστώτων τόσο για τις πωλήσεις εξ αποστάσεως, όσο και για τις πωλήσεις καινούργιων μεταφορικών μέσων σύμφωνα με τα εν λόγω καθεστάτα ο ΦΠΑ θα εξακολουθούσε κατ'αρχήν να καταβάλλεται στο κράτος μέλος της τελικής κατανάλωσης για τις πωλήσεις σε ιδιώτες.

¹ COM (87) 320 έως 329

Τον Μάρτιο και τον Ιούνιο του 1991 το Συμβούλιο κατέληξε σε συμφωνία για τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος συντελεστών ΦΠΑ που θα εφαρμόζετο από το 1993 και εφεξής στα πλαίσια του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ. Η συμφωνία αυτή διαφοροποιείται σε ορισμένα σημαντικά σημεία από την αρχική πρόταση της Επιτροπής του 1987. Η ιδέα της καθιέρωσης ανωτάτων και κατωτάτων ορίων συντελεστών ΦΠΑ, που προβλέπετο στην πρόταση του 1987, εγκαταλείφθηκε υπέρ της εφαρμογής ελαχίστων συντελεστών. Το κατώτατο όριο του (μοναδικού) κανονικού συντελεστή καθορίστηκε σε 15%. Η οδηγία απαγόρευε την εφαρμογή αυξημένων συντελεστών ΦΠΑ ή συντελεστών για τα ήδη πολυτελείας. Επιπλέον, εδίδετο η δυνατότητα στα κράτη μέλη να εφαρμόσουν έναν (ή ενδεχομένως δύο) μειωμένους συντελεστές με κατώτατο όριο 5%. Η προαιρετική εφαρμογή του μειωμένου συντελεστή σε συνδυασμό με έναν σημαντικά διευρημένο κατάλογο αγαθών και υπηρεσιών στα οποία θα μπορούσε να εφαρμοστεί ο εν λόγω συντελεστής, αποτέλεσε τη δεύτερη σημαντική διαφοροποίηση από την πρόταση του 1987. Επιπλέον, συμφωνήθηκε να επιτραπεί στα κράτη μέλη να εφαρμόσουν ή να συνεχίσουν να εφαρμόζουν μια σειρά άλλων συντελεστών (υπερ-μειωμένοι συντελεστές, μηδενικοί συντελεστές, συντελεστές "parking" κ.λπ.) για ένα μεταβατικό στάδιο, δηλαδή μέχρι την προβλεπόμενη καθιέρωση του οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ τον Ιανουάριο του 1997.

Παρά την εν λόγω συμφωνία, η κατάσταση επισημοποιήθηκε μόλις τον Οκτώβριο του 1992 με την έκδοση της οδηγίας 92/77/ΕΟΚ για την τροποποίηση της 6ης οδηγίας ΦΠΑ. Η καθυστέρηση έκδοσης της οδηγίας οφείλεται κυρίως στις δυσκολίες που συνάντησε το Συμβούλιο για την επίλυση ορισμένων θεμάτων για τα οποία δεν είχε ληφθεί απόφαση το 1991. Τελικά, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία ενώ αποφάσισε να αναβάλει για αργότερα τις αποφάσεις σχετικά με τα δυσκολότερα θέματα π.χ. τις αποφάσεις για τους συντελεστές που θα εφαρμόζονται στα αγροτικά προϊόντα, τα έργα τέχνης και το χρυσό. Κατά τα λοιπά η οδηγία απεικονίζει πιστά όσα συμφωνήθηκαν προηγουμένως. Στην οδηγία γίνεται σαφής διάκριση μεταξύ των στοιχείων των συντελεστών ΦΠΑ που θα αποτελέσουν μακροπρόθεσμα τα χαρακτηριστικά της κοινοτικής νομοθεσίας περί συντελεστών ΦΠΑ (άρθρο 12) και εκείνων που έχουν προσωρινό χαρακτήρα και συνεπώς αναμένεται ότι θα εξαλειφθούν στο τέλος της μεταβατικής περιόδου (άρθρο 28).

3. Προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ - Μεταβολές στους συντελεστές ΦΠΑ που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη

Με την έκδοση της οδηγίας 92/77/ΕΟΚ, εξαλείφθηκε ένα από τα τελευταία εμπόδια για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς στον τομέα του ΦΠΑ. Στην ουσία, η οδηγία επισημοποίησε απλώς τη διαδικασία της σύγκλισης των συντελεστών που είχε ήδη ξεκινήσει με τη συμφωνία του Συμβουλίου του 1991.

Ο πίνακας 1 παρουσιάζει την εξέλιξη της σύγκλισης των συντελεστών από το 1987 (έτος υποβολής των πρώτων προτάσεων) μέχρι το 1994. Η πιο εμφανής διαφορά στη διάρθρωση και το επίπεδο των εφαρμοζομένων στα κράτη μέλη συντελεστών του ΦΠΑ, από το 1987 μέχρι σήμερα, είναι η μείωση του απολύτου αριθμού των εφαρμοζομένων συντελεστών καθώς και η γενική τάση σύγκλισης σε ό,τι αφορά το ύψος του κανονικού συντελεστή. Επιπλέον, η κατάργηση του αυξημένου (ή πολυτελείας) συντελεστή ΦΠΑ (το 1987 υπήρχαν έξι τέτοιοι συντελεστές) και η μείωση του αριθμού των μειωμένων συντελεστών συνέβαλαν σε μεγάλο βαθμό στην επιδιωκόμενη σύγκλιση.

Η ευχέρεια που παρέχει, όμως, η οδηγία στα κράτη μέλη για τη διατήρηση ή την καθιέρωση άλλων συντελεστών σε προσωρινή βάση, σημαίνει ότι απαιτούνται περαιτέρω μέτρα σύγκλισης για τη δημιουργία ενός συνεκτικού συστήματος συντελεστών ΦΠΑ, το οποίο θα εφαρμόζεται σε ολόκληρη την Κοινότητα. Αυτό φαίνεται κυρίως από τον αριθμό των υπερ-μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ που εξακολουθούν να ισχύουν στα κράτη μέλη και την (σχετικά περιορισμένη) εφαρμογή των συντελεστών "parking", οι οποίοι προβλέπεται να καταργηθούν μέχρι το τέλος της μεταβατικής περιόδου. Τα θέματα αυτά εξετάζονται αναλυτικότερα στο Κεφάλαιο 7.

Όσον αφορά το ύψος των συντελεστών, διαπιστώνεται ότι ο κανονικός συντελεστής κυμαίνεται μεταξύ 15% και 25%, ενώ οι μειωμένοι συντελεστές από 5% έως 12,5%. Ωστόσο, ο (απλός) μέσος όρος των κανονικών συντελεστών που εφαρμόζονται στην Κοινότητα μόλις υπερβαίνει σήμερα το 18%, ενώ ο μέσος μειωμένος συντελεστής είναι ελάχιστα μικρότερος από 6%.

Η διαδικασία σύγκλισης είχε επίσης μια μικρή επίδραση στο ύψος του μέσου σταθμικού συντελεστή, που υπολογίζεται για την Κοινότητα ως σύνολο - όρος φαίνεται από τις ακόλουθες εκτιμήσεις

Μέσος σταθμικός συντελεστής (EK-12)	1992	1993
όλοι οι συντελεστές	13.76	13.89
κανονικός συντελεστής	16.79	17.14
μειωμένος συντελεστής	5.85*	5.70*
κανονικοί και αυξημένοι συντελεστές	26.12	-

* συμπεριλαμβανομένων των μηδενικών συντελεστών

Ο μέσος σταθμικός όρος των συντελεστών που εφαρμόζονται γενικά στα δώδεκα κράτη μέλη αυξήθηκε πολύ ελαφρά μεταξύ 1992 και 1993. Αυτό οφείλεται στην αύξηση του μέσου κανονικού συντελεστή που συνδυάστηκε με μια μείωση του μέσου μειωμένου συντελεστή σε ολόκληρη την Κοινότητα. Σε ορισμένες περιπτώσεις η αύξηση των συντελεστών εφαρμόστηκε εν μέρει για να αντισταθμίσει τη μείωση των εσόδων που προήλθε από την κατάργηση του αυξημένου συντελεστή.

Είναι σαφές ότι το θέμα της περαιτέρω ενιαιοποίησης των συντελεστών ΦΠΑ θα τεθεί εκ νέου κατά τις συζητήσεις που θα πραγματοποιηθούν σχετικά με την καθιέρωση του οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ.

4. Οι συντελεστές ΦΠΑ και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς - η επίδραση των συντελεστών ΦΠΑ στις διασυνοριακές αγοραστικές συνήθειες

Το φαινόμενο των διασυνοριακών αγορών των ιδιωτών δεν είναι κάτι καινούργιο που ξεκίνησε με την κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα και των αφορολογητών ορίων για τους ταξιδιώτες τον Ιανουάριο του 1993. Η εφαρμογή των νέων καθεστώτων ΦΠΑ "νομιμοποίησε" τις υπάρχουσες ενδοκοινοτικές συνήθειες που είχαν αναπτυχθεί εδώ και αρκετό καιρό (δηλαδή δεκαετίες). Το μέλημα της Επιτροπής ήταν πάντα να δημιουργηθούν, από την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς δυναμικές οικονομικές ευκαιρίες για τις επιχειρήσεις το εμπόριο και τη βιομηχανία, έτσι ώστε να μπορέσουν να αναπτυχθούν και να επεκταθούν σε μία ελεύθερη αγορά χωρίς διοικητικά εμπόδια και επιβαρύνσεις. Ταυτόχρονα η Επιτροπή επιθυμούσε ζωννά να εξασφαλίσει την οικοδόμηση της ενιαίας αγοράς σε γερά θεμέλια μέσα σε ένα δίκαιο και ορθό ρυθμιστικό πλαίσιο. Στον τομέα της έμμεσης φορολογίας π.χ. ήταν απαραίτητο να εξασφαλιστεί ότι δεν θα εμφανιστούν στην Κοινότητα, μετά την κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα, στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή εκτροπές του εμπορίου συνεπεία φορολογικών παραγόντων όπως είναι οι μεγάλες διαφορές μεταξύ των συντελεστών ΦΠΑ.

Για την εκτίμηση των αποτελεσμάτων της κατάργησης των φορολογικών συνόρων στις διασυνοριακές αγοραστικές συνήθειες, η Επιτροπή ανέθεσε σε εξωτερικό σύμβουλο τη μελέτη του θέματος με βάση τα στοιχεία που ήταν διαθέσιμα από τον Ιανουάριο του 1993.² Η μελέτη είχε τρεις βασικούς στόχους

1. να επισημάνει αισθητές διαφορές στις αγοραστικές συνήθειες των ιδιωτών που οφείλονται στην άρση των περιορισμών επί των διασυνοριακών αποκτήσεων την 1η Ιανουαρίου 1993·
2. να επισημάνει τις αγορές στις οποίες παρατηρήθηκαν μεταβολές σε ό,τι αφορά τους όρους ανταγωνισμού ή τις συναλλαγές, ως αποτέλεσμα των ενυπομενουσών διαφορών των συντελεστών ή των ειδικών φόρων κατανάλωσης μεταξύ κρατών μελών
3. να προσδιορίσει ποσοτικά και με τη μεγαλύτερη δυνατή ακρίβεια τους κυριότερους παράγοντες που προκαλούν παρόμοιες στρεβλώσεις στις συναλλαγές και στον ανταγωνισμό

Η μελέτη κάλυψε όλα τα εσωτερικά σύνορα της Ένωσης· στο πεδίο της περιλαμβάνονται, για τους σκοπούς του ΦΠΑ, τα αγαθά που απαριθμούνται στο Παράρτημα Η της 6ης οδηγίας, αλλά δεν ελήφθησαν υπόψη οι πωλήσεις εξ αποστάσεως, οι πωλήσεις καινούργιων μεταφορικών μέσων, έργων τέχνης και αντικών.

Από τη μελέτη διαπιστώθηκε ότι

- σε γενικές γραμμές, εκτός από τα σύνορα Γερμανίας/Ααλίας, δεν παρατηρήθηκαν σημαντικές μεταβολές στις διασυνοριακές αγοραστικές συνήθειες, εξαιτίας και μόνο των διαφορών μεταξύ των συντελεστών ΦΠΑ, μετά την κατάργηση των φορολογικών συνόρων
- η μη εναρμόνιση των ειδικών φόρων κατανάλωσης έπαιξε πάντα σημαντικό ρόλο στις αποφάσεις των ιδιωτών για την πραγματοποίηση διασυνοριακών αγορών, μολονότι στο φαινόμενο αυτό συντελούν και οι διαφορές μεταξύ των τιμών χωρίς τον φόρο. Η ελεύθερη αγορά μεγαλύτερων ποσοτήτων φορολογημένων αγαθών σε άλλα κράτη μέλη από την 1η Ιανουαρίου 1993, σε συνδυασμό με το αποτέλεσμα της μη εναρμόνισης των ειδικών φόρων κατανάλωσης, προκάλεσε, σε ορισμένες περιπτώσεις περαιτέρω μεταβολές των αγοραστικών συνθηκών.

2 "ΦΠΑ και ειδικοί φόροι κατανάλωσης : μεταβολές των διασυνοριακών αγοραστικών συνθηκών μετά την κατάργηση των φορολογικών συνόρων την 1η Ιανουαρίου 1993" (Price Waterhouse) - Λύγουςτος 1994

Τα αποτελέσματα της μελέτης για τις διάφορες κατηγορίες προϊόντων εξετάζονται αναλυτικότερα σε άλλο σημείο της έκθεσης. Λέξει όμως να σημειωθεί, ως γενική παρατήρηση, ότι όσον αφορά τον ΦΠΑ δεν διαπιστώθηκαν εντυπωσιακές αλλαγές στις αγοραστικές συνήθειες μετά τον Ιανουάριο του 1993 μολονότι η κατάσταση στα σύνορα μεταξύ Γερμανίας και Δανίας περιγράφεται ως "ευμετάβλητη". Οι διασυνοριακές αγορές είναι ιδιαίτερα έντονες στα σύνορα Γερμανίας/Γαλλίας (για διαρκή καταναλωτικά αγαθά), Γερμανίας/Δανίας (για διαρκή καταναλωτικά αγαθά) και Λουξεμβούργου/Βελγίου (για κοσμήματα και ρολόγια). ωστόσο, δεν σημειώθηκε σημαντική αύξηση των αγορών αυτών κατά τους τελευταίους 18 μήνες. Επιπλέον, όσον αφορά τα αγαθά που υπάγονται σε μειωμένους συντελεστές ΦΠΑ, οι διασυνοριακές αγορές πραγματοποιούνται σε περιορισμένη μόνο κλίμακα εκτός από την περίπτωση των ειδών διατροφής· σχετικά με αυτές τις τελευταίες, όμως, πραγματοποιούνται ανέκαθεν ενδοκοινοτικές αγορές και τίποτα το αξιοσημείωτο δεν παρατηρήθηκε από τον Ιανουάριο του 1993. Σημειώνεται επίσης ότι δεν κατέστη δυνατό να πραγματοποιηθούν νεότερες και αξιόπιστες εκτιμήσεις για το ύψος των διασυνοριακών αγορών που αντιστοιχεί σε κάθε προϊόν.

Από τις διαπιστώσεις αυτές συμπεραίνεται ότι μετά τον Ιανουάριο του 1993 έχει πραγματοποιηθεί ικανοποιητικός βαθμός προσέγγισης των συντελεστών ΦΠΑ. Πριν, όμως, καταλήξει κανείς σε οριστικά συμπεράσματα για το θέμα αυτό, θα ήταν σκόπιμο να ληφθούν υπόψη ορισμένα άλλα συναφή θέματα :

- πρώτον, υπενθυμίζεται ότι από τον Ιανουάριο του 1993 ισχύουν επίσης σοβαροί περιορισμοί για την ελεύθερη άσκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων σχετικά με ορισμένες μορφές πωλήσεων εξ αποστάσεως, λόγω των ειδικών καθεστώτων που εφαρμόζονται για τις πωλήσεις εξ αποστάσεως και τις πωλήσεις καινούργιων μεταφορικών μέσων. Τα καθεστάτα αυτά επιβάλλουν σημαντικές υποχρεώσεις στους πωλητές, όπως είναι η υποχρέωση των προσώπων που προβαίνουν σε πωλήσεις εξ αποστάσεως να καταβάλουν φόρο στο κράτος μέλος της τελικής καταναλώσεως, όταν οι πωλήσεις υπερβαίνουν ένα ετήσιο όριο, το οποίο σε ορισμένες περιπτώσεις είναι μόνο 35.000 ECU. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι επιχειρηματίες που προβαίνουν σε πωλήσεις εξ αποστάσεως δεν έχουν ίσως το κίνητρο για να επιδιώξουν την αύξηση των πωλήσεών τους σε άλλα κράτη μέλη, λόγω των φορολογικών υποχρεώσεων που συνεπάγονται οι εν λόγω δραστηριότητες·
- δεύτερον, πρέπει να εξεταστεί ο ρόλος που παίζουν οι διαφορές των συντελεστών της έμμεσης φορολογίας σε σύγκριση με τους άλλους παράγοντες που επηρεάζουν τις αποφάσεις των καταναλωτών να προβούν σε διασυνοριακές αγορές. Σχετικά με το θέμα αυτό η μελέτη καταδεικνύει ότι οι διαφορές μεταξύ των φορολογικών συντελεστών επιδρούν σαφώς στην τιμή του προϊόντος, αλλά ότι το αποτέλεσμα αυτό μπορεί να περιοριστεί ή να ενταθεί με την επίδραση άλλων παραγόντων. Οι διαφορές της φορολογίας είναι σημαντικός παράγων, που παίζει μεγάλο ρόλο ιδιαίτερα στην περίπτωση των προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους καταναλώσεως, ή στις περιπτώσεις όπου υπάρχουν οι μεγάλες διαφορές μεταξύ των συντελεστών του ΦΠΑ, όπως συμβαίνει χαρακτηριστικά στα σύνορα Γερμανίας/Δανίας.

Ωστόσο, η μελέτη επισημαίνει επίσης και άλλους μη φορολογικούς παράγοντες που επηρεάζουν τις διασυνοριακές αγοραστικές συνήθειες. Οι παράγοντες αυτοί περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων πολλές διαφορετικές αλλά αλληλένδετες κατηγορίες όπως είναι

- άλλοι παράγοντες που σχετίζονται με τις τιμές - σε αυτούς περιλαμβάνονται παράγοντες όπως είναι οι διακυμάνσεις των συναλλαγματικών ισοτιμιών, οι μεταβολές των τιμών του πετρελαίου ή άλλων δαπανών που σχετίζονται με τις μεταφορές, η μείωση του κόστους λόγω της χρησιμοποίησης πιο αποτελεσματικών δικτύων χονδρικής ή λιανικής διανομής·
- παράγοντες που δεν σχετίζονται με τις τιμές - πολύ συχνά οι αποφάσεις των καταναλωτών επηρεάζονται από παράγοντες όπως είναι το πιο ελαστικό ωράριο λειτουργίας, το φάσμα και η ποιότητα των προϊόντων, οι όροι της εγγύησης, η μεταγοραστική εξυπηρέτηση κ.λπ·
- εμπόδια - η γλώσσα, η απόσταση και οι γεωγραφικοί φραγμοί είναι τα στοιχεία που αποτελούν το πιο σημαντικό παράγοντα μεταξύ εκείνων που εμποδίζουν την μεγάλη πλειοψηφία των πολιτών της Κοινότητας από την πραγματοποίηση διασυνοριακών αγορών

Οι διαπιστώσεις αυτές επιβεβαιώνονται από τα αποτελέσματα της πρόσφατης δημοσκόπησης του Ευρωβαρομέτρου που πραγματοποιήθηκε σε όλη την Κοινότητα τον Απρίλιο και τον Μάιο του 1994 για λογαριασμό της Επιτροπής. Στην ερώτηση αν ωφελήθηκαν προσωπικά από την κατάργηση των ατελειών για τους ταξιδιώτες και των τελωνειακών ελέγχων μετά την 1η Ιανουαρίου 1993, ποσοστό μικρότερο από το 20% εκείνων που γνώριζαν ότι οι διασυνοριακές αγορές μπορούν να πραγματοποιούνται ελεύθερα, απάντησε θετικά. Η απάντηση υποδηλώνει ότι οι διασυνοριακές αγορές είναι από την ίδια τη φύση τους μία δραστηριότητα από την οποία μικρός σχετικά αριθμός ανθρώπων μπορεί να εφοβληθεί.

Κανένα από αυτά τα συμπεράσματα δεν εκπλήττει ιδιαίτερα· πράγματι τα περισσότερα από αυτά είναι θέμα κοινής λογικής. Εκείνο που πρέπει να τονιστεί είναι το γεγονός ότι οι διασυνοριακές αγορές είναι ένα φαινόμενο που προϋπήρχε πολύ πριν από την δημιουργία της ενιαίας αγοράς. Η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων και των ατελειών των ταξιδιωτών τον Ιανουάριο του 1993 διευκόλυνε τη διαδικασία αυτή επιτρέποντας στους ιδιώτες απεριόριστη πρόσβαση στην αγορά. Δεν προκάλεσε, όμως, απρόβλεπτες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, συνεπεία των διαφορών των συντελεστών ΦΠΑ ή έκτροπες του εμπορίου επειδή, πρώτον, είχε ήδη λάβει χώρα η αναγκαία προσέγγιση των συντελεστών του ΦΠΑ για εκείνες τις κατηγορίες προϊόντων που θα μπορούσαν να επηρεαστούν από τις διασυνοριακές αγορές και δεύτερον, λόγω της καθιέρωσης ειδικών καθεστώτων για τις πωλήσεις εξ αποστάσεως. Συνεπώς, παρόλο που δεν υπάρχουν επαρκείς ενδείξεις που να δικαιολογούν σημαντικές μεταβολές του συστήματος συντελεστών ΦΠΑ, τώρα έφθασε η ώρα να εξετασθεί το ενδεχόμενο της χαλάρωσης ορισμένων μάλλον αυστηρών όρων που επιβάλλονται από τα ειδικά καθεστώτα και ιδίως το θέμα της αύξησης των μάλλον χαμηλών ορίων που εφαρμόζονται σήμερα σε αυτές τις συναλλαγές.

5. Οι συντελεστές ΦΠΑ και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς - η επίδραση των συντελεστών ΦΠΑ στις διασυνοριακές συναλλαγές που πραγματοποιούνται από υποκειμένους στο φόρο

Η Επιτροπή, εξετάζοντας τις συνέπειες που είχε για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς η κατάργηση των φορολογικών συνόρων, προσπύλησε να διαπιστώσει κατά πόσον οι διαφορές μεταξύ των συντελεστών του ΦΠΑ επηρέασαν τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων (δηλ. των υποκειμένων στο φόρο προσώπων) που πραγματοποιούν ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Είναι δύσκολο να γίνει η αξιολόγηση αυτή επειδή δεν υπάρχουν ακριβείς πληροφορίες για τη συμπεριφορά των υποκειμένων στο φόρο που πραγματοποιούν αγοραπωλησίες με τους υποκειμένους στο φόρο σε άλλα κράτη μέλη. Οι συναλλαγές αυτού του είδους δεν ελήφθησαν υπόψη από την προαναφερθείσα στο Κεφάλαιο 4 μελέτη, με το σκεπτικό ότι όταν εφαρμόζεται ένα φορολογικό σύστημα με βάση τη χώρα προορισμού, ο ισχύων στο κράτος μέλος καταγωγής συντελεστής ΦΠΑ δεν θα πρέπει κατ'αρχήν να επηρεάζει τις αποφάσεις αγορών των επιχειρήσεων.

Πολλοί θεωρούν ότι το θέμα των διαφορών μεταξύ των συντελεστών έχει αποφασιστική σημασία για την εκτίμηση των συνεπειών που θα έχει για τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, η μετάβαση σε ένα οριστικό καθεστώς ΦΠΑ που θα βασίζεται στη χώρα καταγωγής. Ωστόσο, δυνάμει του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ, ο φόρος εξακολουθεί να εισπράττεται στο κράτος μέλος προορισμού των αγαθών, στην περίπτωση των συναλλαγών μεταξύ υποκειμένων στο φόρο προσώπων. Είναι δύσκολο, κατά συνέπεια, να διαπιστωθεί κατά πόσον οι διαφορές μεταξύ των συντελεστών παίζουν σημαντικό ρόλο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των επιχειρήσεων που πραγματοποιούν τέτοιες συναλλαγές.

Σε λίγες, όμως, περιπτώσεις επιτρέπεται σε ορισμένες κατηγορίες υποκειμένων στο φόρο προσώπων να αγοράζουν αγαθά σε άλλα κράτη μέλη και να καταβάλλουν τον φόρο με τον συντελεστή ΦΠΑ που ισχύει στο κράτος μέλος καταγωγής. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούν τις παραδόσεις που πραγματοποιούνται από υποκειμένους στο φόρο ενός κράτους μέλους σε μια από τις ακόλουθες κατηγορίες αγοραστών άλλου κράτους μέλους

- μικρές επιχειρήσεις στις οποίες εφαρμόζονται ορισμένα όρια απαλλαγών
- αγρότες που υπάγονται στο κατ'αποκοπή καθεστώς
- υποκειμένους στο φόρο που πραγματοποιούν συναλλαγές απαλλασσόμενες δυνάμει του άρθρου 13 της έκτης οδηγίας για τον ΦΠΑ
- μη υποκείμενα στο φόρο νομικά πρόσωπα που πραγματοποιούν αγορές ύψους κάτω των 10.000 ECU ετησίως

Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις το ύψος του συντελεστή ΦΠΑ που εφαρμόζεται στο κράτος μέλος στο οποίο πραγματοποιούνται οι αγορές ενδέχεται να επηρεάζει τις αποφάσεις των ανωτέρω αγοραστών. Οι περιπτώσεις αυτές αποτέλεσαν το αντικείμενο μιας άλλης μελέτης που πραγματοποιήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής για ένα άλλο, αλλά συναφές με το προηγούμενο θέμα στα πλαίσια των "ιδίων πόρων"⁴. Η μελέτη αυτή διαπίστωσε ότι δεν υπάρχουν στοιχεία για τον όγκο των συναλλαγών που αντιπροσωπεύουν αυτές οι περιπτώσεις και ότι είναι δύσκολο να εκτιμηθεί το ύψος των εν λόγω συναλλαγών. Από τα διαθέσιμα στοιχεία φαίνεται ότι ο όγκος των συναλλαγών δεν είναι σημαντικός, ιδίως σε σχέση με τον συνολικό όγκο των ενδοκοινοτικών συναλλαγών. Όπως διαπιστώθηκε από την μελέτη, σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι επιχειρήσεις τείνουν να αγοράζουν αγαθά σε άλλα κράτη μέλη, λόγω των χαμηλότερων συντελεστών ΦΠΑ, το καθαρό αποτέλεσμα των συναλλαγών αυτών για τον υπολογισμό των ιδίων πόρων παραμένει αμελητέο. Δεν διαπιστώθηκαν αξιόλογες μεταβολές των διασυνοριακών αγοραστικών συνθηκών των υποκειμένων στο φόρο στα σύνορα μεταξύ κρατών μελών, στα οποία οι συντελεστές ΦΠΑ παρουσιάζουν μεγάλες διαφορές.

Η μελέτη επεσήμανε περιπτώσεις κατά τις οποίες Γερμανοί αγρότες που υπάγονται στο κατ'αποκοπή καθεστώς ΦΠΑ, αγοράζουν συστηματικά χημικά λιπάσματα και φυτοφάρμακα, για τα οποία στη Γερμανία εφαρμόζεται κανονικός συντελεστής, απευθείας από το Λουξεμβούργο, τη Γαλλία, τις Κάτω Χώρες και το Βέλγιο όπου τα προϊόντα αυτά φορολογούνται με μειωμένους συντελεστές. Στην περίπτωση, όμως, αυτή οι αγρότες ενεργούν ως ιδιώτες αγοράζοντας στην καλύτερη τιμή που μπορεί να τους προσφέρει η αγορά. Η Επιτροπή δεν πιστεύει ότι οι περιπτώσεις

4 Η έκταση των διασυνοριακών συναλλαγών που φορολογούνται σύμφωνα με την αρχή της χώρας καταγωγής (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - Σεπτέμβριος 1994)

αυτές μπορούν να δημιουργήσουν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Σε κάθε περίπτωση, η επίλυση των προβλημάτων αυτών, αν υπάρχουν τέτοια προβλήματα στο συγκεκριμένο τομέα, είναι θέμα των γερμανικών αρχών οι οποίες μπορούν να κάνουν χρήση της ευχέρειας να εφαρμόσουν μειωμένο συντελεστή για τα λιπάσματα και τα φυτοφάρμακα δεδομένου ότι τα προϊόντα αυτά ανήκουν στην κατηγορία 10 του παραρτήματος II. Αν εντούτοις οι Γερμανικές αρχές είχαν αυτή τη δυνατότητα θα μπορούσαν επίσης κατά συνέπεια να μειώσουν το επίπεδο συμψηφισμού του σταθερού συντελεστή που εφαρμόζεται σήμερα στους γερμανούς αγρότες με το σχήμα του σταθερού συντελεστή.

Η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα, ελλείψει σοβαρών ενδείξεων για τη δημιουργία στρεβλωτικών αποτελεσμάτων στον ανταγωνισμό μεταξύ υποκειμένων στο φόρο που πραγματοποιούν ενδοκοινοτικές συναλλαγές, συνέπεια των διαφορών των συντελεστών ΦΠΑ, ότι δεν υπάρχει κανένας λόγος για να υποθέσει ότι η αγορά λειτουργεί σήμερα κατά τρόπο μη ικανοποιητικό.

6. Μειωμένος συντελεστής ΦΠΑ - αναθεώρηση του πεδίου εφαρμογής του παραρτήματος II

Στο άρθρο 12, παράγραφος 3 στοιχείο α) τρίτο εδάφιο, της 6ης οδηγίας για τον ΦΠΑ ορίζεται ότι

“τα κράτη μέλη δύνανται επίσης να εφαρμόζουν έναν ή δύο μειωμένους συντελεστές, οι οποίοι δεν μπορούν να είναι κατώτεροι του 5% και εφαρμόζονται μόνο στην παράδοση αγαθών και παροχή υπηρεσιών των κατηγοριών που αναφέρονται στο παράρτημα II.”

Το άρθρο 12, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο προβλέπει ότι

“βάσει έκθεσης της Επιτροπής, το Συμβούλιο επανεξετάζει ανά διετία, αρχίζοντας από το 1994, το πεδίο εφαρμογής των μειωμένων συντελεστών και δύναται να αποφασίσει ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής, την τροποποίηση του καταλόγου αγαθών και υπηρεσιών του παραρτήματος II.”

Στο παρόν κεφάλαιο εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόστηκε από τα κράτη μέλη το άρθρο 12, παράγραφος 3, στοιχείο α) ώστε να διαπιστωθεί εάν πρέπει να τροποποιηθεί το πεδίο εφαρμογής των μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ σύμφωνα με τη διαδικασία της ανά διετία επανεξέτασης που προβλέπεται στο άρθρο 12, παράγραφος 4. Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζεται αν απαιτείται τροποποίηση των υφιστάμενων διατάξεων για την αντιμετώπιση προβλημάτων σπρεβλόσεων του ανταγωνισμού. Μετά την έναρξη της εφαρμογής των νέων διατάξεων επισκέφθηκαν την Επιτροπή πολλές αντιπροσωπείες διαφόρων ομοσπονδιών του εμπορίου και της βιομηχανίας οι οποίες ζήτησαν να συμπεριληφθεί ο τομέας των δραστηριοτήτων τους στο πεδίο εφαρμογής του μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ με την ευκαιρία της προσεχούς επανεξέτασης του καταλόγου. Η Επιτροπή εκτιμά ότι είναι πολύ νωρίς για να εξετασθεί το ενδεχόμενο τροποποίησης του πεδίου εφαρμογής για πολλούς λόγους, και κυρίως γιατί μία γενικότερη προσέγγιση του πεδίου εφαρμογής των συντελεστών ΦΠΑ θα διευκολύνει τις συζητήσεις που θα επιτρέψουν στο Συμβούλιο να καταλήξει σε απόφαση για τη μορφή του οριστικού καταστάτους ΦΠΑ το 1977. Το θέμα του ποιές θα είναι οι αναγκαίες ενέργειες για τη σύγκλιση των συντελεστών ΦΠΑ, θα εξεταστεί στα πλαίσια της προσέγγισης που θα υιοθετήσει η Επιτροπή για την εισαγωγή του οριστικού καταστάτους.

Αγαθά και υπηρεσίες που υπόγονται σε μειωμένο συντελεστή

Υπενθυμίζεται ότι στη συνεδρίασή του της 18ης Δεκεμβρίου 1989, το Συμβούλιο ECOFIN αποφάσισε ότι οι μειωμένοι συντελεστές θα εφαρμόζονται μόνο στα αγαθά και στις υπηρεσίες πρώτης ανάγκης που πληρούν τους στόχους της πολιτικής που ακολουθείται στον κοινωνικό ή τον πολιτιστικό τομέα. Οι κατηγορίες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II της τροποποιημένης 6ης οδηγίας ανταποκρίνονται πλήρως σε αυτά τα κριτήρια. Επιπλέον, κατά τη διαδικασία επιλογής των κατηγοριών προϊόντων, το Συμβούλιο ακολούθησε εν γένει την άποψη που υποστήριξε η Επιτροπή, βάσει της οποίας ο κατάλογος θα πρέπει να περιέχει μόνο τις κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών που φορολογούνται από τα περισσότερα κράτη μέλη με μειωμένους συντελεστές ΦΠΑ.

Όπως φαίνεται αμέσως από τον Πίνακα 2 η κατάσταση αυτή εξακολουθεί πάντα να ισχύει. Από τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή προκύπτει ότι για τις δεκαεπτά κατηγορίες που απαριθμούνται στο παράρτημα II, εκτός από μία, η πλειοψηφία των κρατών μελών δεν έκανε χρήση των ευχέρειας που προβλέπει η οδηγία για την εφαρμογή χαμηλότερου συντελεστή στις συγκεκριμένες παραδόσεις αγαθών και παροχές υπηρεσιών. Σε ορισμένες κατηγορίες, η πρακτική που ακολούθησε η συντριπτική πλειοψηφία των κρατών μελών ήταν η εφαρμογή μειωμένων συντελεστών (ή μηδενικών συντελεστών) ή απαλλαγών (όταν η παρεχόμενη υπηρεσία θεωρείται ότι εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον και με την έννοια αυτή καλύπτεται από το άρθρο 13 της 6ης οδηγίας για τον ΦΠΑ, π.χ. στο δικαίωμα εισόδου σε παραστάσεις, θέατρα, μουσεία, κ.λπ.). Η πρακτική αυτή ισχύει, κυρίως για τα είδη διατροφής, την ύδρευση, τα φαρμακευτικά προϊόντα, τον ιατρικό εξοπλισμό, τη μεταφορά επιβατών, το δικαίωμα εισόδου σε πολιτιστικά γεγονότα και τα αγαθά και υπηρεσίες που χρησιμοποιούνται στη γεωργική παραγωγή. Όσον αφορά τις άλλες κατηγορίες, ο αριθμός των κρατών μελών που έκαναν χρήση της ευχέρειας και εφαρμόζουν μειωμένους συντελεστές είναι κάπως μικρότερος, αλλά με εξαίρεση την κατηγορία 15 (υπηρεσίες γραφείων κηδεϊών κ.λπ.) η υπαγωγή όλων των κατηγοριών σε μειωμένο συντελεστή δικαιολογείται, τουλάχιστον αριθμητικά, από το γεγονός ότι οι κατηγορίες αυτές αντικατοπτρίζουν την πρακτική που ακολουθεί η πλειοψηφία των κρατών μελών εντός της Κοινότητας στο θέμα της εφαρμογής μειωμένου συντελεστή.

Πρέπει, φυσικά, να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι τα κράτη μέλη δεν επιλέγουν μόνο κατηγορίες από το παράρτημα II για την εφαρμογή του μειωμένου συντελεστή, αλλά και συγκεκριμένα αγαθά και υπηρεσίες μέσα από κάθε κατηγορία. Αυτό σημαίνει ότι ενώ εκ πρώτης όψεως φαίνεται ότι ακολουθείται παρόμοια τακτική από τα κράτη μέλη για την επιλογή των κατηγοριών, στην πραγματικότητα η υπαγωγή των μειωμένων κατηγοριών στο μειωμένο συντελεστή διαφέρει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, ανάλογα με τον ορισμό που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για τα αγαθά και τις υπηρεσίες μιας συγκεκριμένης κατηγορίας στην εθνική τους νομοθεσία.

Ωστόσο, το γεγονός αυτό δεν πρέπει να εκπλήττει. Από τη στιγμή κατά την οποία το Συμβούλιο εγκατέλειψε την ιδέα της υποχρεωτικής εφαρμογής του μειωμένου συντελεστή, δεν έχει νόημα να εξασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη θα συμφωνήσουν να εφαρμόζουν την ίδια πρακτική για κάθε κατηγορία. Η ευχέρεια επιλογής του μειωμένου συντελεστή διευκόλυνε, αντίθετα, την επίτευξη συμφωνίας στα πλαίσια του Συμβουλίου για τον ορισμό των κατηγοριών. Αντί για ατελείωτες συζητήσεις για το ποια αγαθά οι υπηρεσίες θα μπορούσαν ή δεν θα μπορούσαν να ενταχθούν σε κάθε κατηγορία, το μόνο που χρειάστηκε ήταν να συμφωνήσει το Συμβούλιο για την γενική οριοθέτηση κάθε κατηγορίας σε κοινοτικό επίπεδο (δηλαδή ουσιαστικά να αποφασίσει τι δεν περιλαμβάνεται εντός των ορίων που καλύπτει κάθε κατηγορία). Με την προϋπόθεση ότι τηρείται αυτό το γενικό πλαίσιο (χωρίς δηλαδή να επεκτείνονται τα όρια που καλύπτει κάθε κατηγορία) τα κράτη μέλη ήταν ελεύθερα να χρησιμοποιούν, κατά την μεταφορά της οδηγίας στην νομοθεσία τους, τους δικούς τους ορισμούς για κάθε κατηγορία ανάλογα με τη συγκεκριμένη ομάδα προϊόντων ή υπηρεσιών που θα επιθυμούσαν να υπαγάγουν σε μειωμένο συντελεστή. Για τις κατηγορίες που αφορούν προϊόντα, τα κράτη μέλη έχουν επίσης τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν τη συνδυασμένη ονοματολογία για να οριοθετήσουν επακριβώς την οικεία κατηγορία. Ωστόσο, δεν ακολούθησαν όλα τα κράτη μέλη αυτή την τακτική ή, τουλάχιστον, εάν το έκαναν, δεν ενημέρωσαν την Επιτροπή όταν διαβίβασαν προς εξέταση τα κείμενα που αφορούν τη μεταφορά των μέτρων στην εθνική τους νομοθεσία.

Όσον αφορά το θέμα των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, σημειώνεται ότι κατά την επεξεργασία της παρούσας έκθεσης η Επιτροπή συνάντησε δυσκολίες στο να καθορίσει αν η καθιέρωση προαιρετικού μειωμένου συντελεστή αύξησε τον κίνδυνο στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά. Θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι κατά τη σύνταξη του καταλόγου των κατηγοριών των αγαθών και υπηρεσιών που μπορούν να υπαχθούν σε μειωμένους συντελεστές, το Συμβούλιο είχε καταλήξει στην απόφαση ότι καμία ουσιαστικά, από τις εν λόγω κατηγορίες δεν ήταν του τύπου που θα μπορούσε να προκαλέσει σοβαρές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού συνεπεία μεγάλων διαφορών μεταξύ των εφαρμοζομένων συντελεστών ΦΠΑ. Οι κατηγορίες υπηρεσιών του παραρτήματος II, δεν ανήκουν από τη φύση τους στις οικονομικές δραστηριότητες που προσφέρονται για την πραγματοποίηση σημαντικού όγκου διασυνοριακών συναλλαγών. Όσο για τα προϊόντα και στην περίπτωση αυτή το επιχείρημα είναι ότι καμία από τις κατηγορίες αυτές δεν περιλαμβάνει προϊόντα για την αγορά των οποίων οι ιδιώτες θα ήταν διατεθειμένοι υπό κανονικές συνθήκες, να διασχίσουν μεγάλες αποστάσεις.

Οι απόψεις αυτές επιβεβαιώθηκαν από τη μελέτη που προαναφέρθηκε στο κεφάλαιο 4 και η οποία πραγματοποιήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής με στόχο την εξέταση αυτού ακριβώς του θέματος. Η ομάδα μελέτησε συγκεκριμένα τις κατηγορίες αγαθών του παραρτήματος II στις οποίες ο εφαρμοζόμενος συντελεστής ΦΠΑ διαφέρει σημαντικά μεταξύ ορισμένων κρατών μελών δηλαδή, τα είδη διατροφής, τα φαρμακευτικά προϊόντα, τον ιατρικό εξοπλισμό, τα παιδικά καθίσματα αυτοκινήτων, τα βιβλία, τις εφημερίδες και τα περιοδικά. Στις περισσότερες περιπτώσεις δεν διαπιστώθηκε σημαντική αύξηση του όγκου των διασυνοριακών αγορών μετά τον Ιανουάριο του 1993. Σε ορισμένες περιπτώσεις, υπάρχουν άλλοι παράγοντες, εκτός των διαφορών μεταξύ των συντελεστών ΦΠΑ, που ασκούν πιο αποφασιστική επιρροή στις επιλογές των καταναλωτών π.χ. πολιτιστικοί ή γλωσσικοί παράγοντες στην περίπτωση των βιβλίων, των εφημερίδων και των περιοδικών, ή οι διαδικασίες χορήγησης συνταγών και τα συστήματα επιστροφής ιατρικών δαπανών στην περίπτωση των φαρμακευτικών προϊόντων και των φαρμάκων.

Η μόνη κατηγορία που χαρακτηρίζεται από έντονη διασυνοριακή αγοραστική δραστηριότητα είναι τα είδη διατροφής. Οι αγορές αυτές, όμως, αποτελούσαν ανέκαθεν χαρακτηριστικό στοιχείο των ενδοκοινοτικών συναλλαγών στον εν λόγω τομέα. Επιπλέον, από τα στοιχεία φαίνεται ότι η τάση των αγοραστών ειδών διατροφής είναι σε πολλές περιπτώσεις αντίθετη από εκείνη που θα περίμενε κανείς λόγω των διαφορών των συντελεστών ΦΠΑ, π.χ. οι Γερμανοί προτιμούν να αγοράζουν ορισμένα είδη διατροφής στη Λατινική παρά το γεγονός ότι η χώρα αυτή εφαρμόζει

υψηλότερο συντελεστή ΦΠΑ· αντίθετα, δεν διαπιστώθηκε να αγοράζονται σημαντικές ποσότητες ειδών διατροφής στο Ηνωμένο Βασίλειο από αγοραστές της Γαλλίας ή του Βελγίου, παρά το γεγονός ότι στη χώρα αυτή εφαρμόζεται μηδενικός συντελεστής για τα περισσότερα είδη διατροφής.

Αγαθά και υπηρεσίες που υπάγονται σε καινουργικό συντελεστή

Εκτός από την περίπτωση των μειωμένων συντελεστών, η προαναφερθείσα μελέτη εξέτασε και το αν υπάρχουν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή μεταβολές των διασυνοριακών αγοραστικών συνηθειών σε σχέση με τα προϊόντα που υπάγονται σε καινουργικό συντελεστή. Η μελέτη έλαβε υπόψη τα ακόλουθα προϊόντα δηλαδή ηλεκτρικά διαρκή καταναλωτικά αγαθά (ηλεκτρικές οικιακές συσκευές, βίντεο/ηχητικό/φωτογραφικό υλικό, ηλεκτρονικούς υπολογιστές και προγράμματα ηλεκτρονικών υπολογιστών, αθλητικά είδη και παιχνίδια), έπιπλα, είδη από γυαλί, κ.λ.π. και κοσμήματα, ρολόγια και άλλα συναφή προϊόντα.

Και στην περίπτωση αυτή, όπως διαπιστώθηκε από τη μελέτη, δεν σημειώθηκε σημαντική μεταβολή στις διασυνοριακές αγοραστικές συνηθειες. Η αναμενόμενη εκρηκτική αύξηση του όγκου των διασυνοριακών αγρών ακριβών διαρκών καταναλωτικών αγαθών μεταξύ της Γερμανίας και της Δανίας, μετά την κατάργηση των ατελειών για τους ταξιδιώτες, δεν πραγματοποιήθηκε τελικά παρά τη διαφορά μεταξύ των αντιστοίχων συντελεστών ΦΠΑ. Σ' άλλες περιπτώσεις, η κατάργηση των ατελειών των ταξιδιωτών είχε ως αποτέλεσμα να αυξηθούν ουσιαστικά οι διασυνοριακές αγορές στα κράτη μέλη που εφαρμόζουν υψηλότερους συντελεστές ΦΠΑ, σε σύγκριση με τις γειτονικές του χώρες, μόνο και μόνο επειδή στα κράτη αυτά υπάρχει μεγαλύτερη ποικιλία των συγκεκριμένων προϊόντων (Βέλγιο/Λουξεμβούργο). Στα σύνορα Ισπανίας/Γαλλίας δεν παρατηρήθηκε μεγάλη μεταβολή του όγκου των διασυνοριακών αγρών, παρά το γεγονός ότι η υποτίμηση της πεσέτας ενδέχεται να είχε κάποια επίδραση. Στα άλλα ευαίσθητα σύνορα δεν παρατηρήθηκε καμία αξιολογη μεταβολή των αγοραστικών συνηθειών. Σε όλες τις περιπτώσεις η πρακτική των διασυνοριακών αγρών στις εν λόγω περιοχές των συνόρων είχε καθιερωθεί πολύ πριν από την κατάργηση των ατελειών των ταξιδιωτών και των ελέγχων στα σύνορα τον Ιανουάριο του 1993.

Η ειδική περίπτωση των αγροτικών προϊόντων

Το Συμβούλιο πρέπει να λάβει απόφαση πριν από την 31η Δεκεμβρίου 1994 για τη φορολόγηση των αγροτικών προϊόντων εκτός των ειδών διατροφής μετά την 1η Ιανουαρίου 1995. Αυτό είναι ένα από τα θέματα στα οποία δεν δόθηκε λύση κατά τις συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν για τη δέσμη των φορολογικών μέτρων του 1992. Την εποχή αυτή το Συμβούλιο αποφάσισε να τεθεί σε εφαρμογή μία ρύθμιση ακινητοποιήσεως σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται στα κράτη μέλη που εφαρμόζουν ήδη μειωμένους συντελεστές για τις παραδόσεις αγροτικών προϊόντων, να συνεχίσουν να τους εφαρμόζουν· τα κράτη μέλη που εφαρμόζαν καινουργικό συντελεστή θα συνέχιζαν να εφαρμόζουν τον εν λόγω συντελεστή.

Η Επιτροπή θα υποβάλλει κατά συνέπεια χωριστή πρόταση για το θέμα αυτό η οποία θα συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση, όπου θα διευκρινίζονται οι λόγοι που οδήγησαν την Επιτροπή στη συγκεκριμένη διατύπωση της πρότασης.

* * * *

Μετά από όσα προαναφέρθηκαν, η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για την ορθή εφαρμογή στην πράξη των διατάξεων του άρθρου 12, παρ. 3 της τροποποιημένης έκτης οδηγίας, κυρίως χάρη στον ικανοποιητικό βαθμό σύγκλισης των συντελεστών ΦΠΑ που πραγματοποιήθηκε μεταξύ των κρατών μελών μετά τη συμφωνία του Συμβουλίου το 1991. Δεν υπάρχουν ενδείξεις σημαντικών μεταβολών των διασυνοριακών αγοραστικών συνηθειών των ιδιωτών μετά την κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα. Λεδομένου, λοιπόν, ότι δεν παρατηρήθηκαν σημαντικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή εκτροπές του εμπορίου λόγω των διαφορών μεταξύ των συντελεστών ΦΠΑ, η Επιτροπή δεν κρίνει επί του παρόντος σκόπιμη ή δικαιολογημένη την τροποποίηση του περιεχομένου του παραρτήματος Η της έκτης οδηγίας για τους λόγους αυτούς, είτε με την

προσθήκη νέων κατηγοριών αγαθών ή υπηρεσιών ή τη διαγραφή οποιασδήποτε από τις υπάρχουσες κατηγορίες. Η Επιτροπή θα εξετάσει, όμως, την περαιτέρω προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ σε μακροπρόθεσμη βάση, τα πλαίσια των συζητήσεων για τη μετάβαση στο οριστικό καθεστώς ΦΠΑ.

7. Μεταβατικές διατάξεις για τους συντελεστές ΦΠΑ

Το άρθρο 28, παρ. 2, στοιχείο ζ) της έκτης οδηγίας έχει ως εξής:

“Με βάση έκθεση της Επιτροπής, το Συμβούλιο επαινετάζει πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1994 τις διατάξεις των ανωτέρω στοιχείων α) έως στ) με γνώμονα ιδίως την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Αν ανακύψουν σημαντικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, το Συμβούλιο αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής θεσπίζει τα κατάλληλα μέτρα.”

Το άρθρο 28, παρ. 2, στοιχεία α) έως στ) καθορίζει διάφορα μέτρα για τους συντελεστές ΦΠΑ τα οποία τα κράτη μέλη μπορούν να συνεχίσουν να εφαρμόζουν κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου που προβλέπεται στο άρθρο 28, παρ. 1, δηλαδή κατ'αρχήν μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1996. Το κεφάλαιο αυτό εξετάζει σε ποιο βαθμό τα κράτη μέλη έκαναν χρήση των διατάξεων των στοιχείων α) έως στ) και τα αποτελέσματα που θα μπορούσε να έχει η διατήρηση της εφαρμογής τους για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Σκοπός του άρθρου 22, παρ. 2 ήταν να συνενώσει όλα εκείνα τα μέτρα, τα οποία επειδή κατ'αρχήν δεν έχουν μόνιμο χαρακτήρα, δεν προβλέπεται να παραμείνουν στα νομοθετικά κείμενα της Κοινότητας σχετικά με τους συντελεστές ΦΠΑ. Στις περισσότερες περιπτώσεις, το Συμβούλιο δεν θα μπορούσε να καταλήξει σε συμφωνία για τη δέσμη των φορολογικών μέτρων του Οκτωβρίου 1992, εάν δεν είχε επιτραπεί προσωρινή παρέκκλιση στα κράτη μέλη, έτσι ώστε να μπορέσουν να διατηρήσουν για περιορισμένο χρονικό διάστημα μετά το 1992 ορισμένους συντελεστές που δεν καλύπτονται από το άρθρο 12, παρ. 3. Συνεπώς το άρθρο 28, παρ. 2 περιλαμβάνει μία σειρά μεταβατικών διατάξεων για τους συντελεστές ΦΠΑ, καθώς και μέτρα που έχουν μεγάλη σημασία από κοινωνική και πολιτική άποψη για τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, μέτρα που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να αναβάλουν προς το παρόν την πλήρη εφαρμογή του άρθρου 12, παρ. 3 και μέτρα που καλύπτουν ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες για τα οποία τα κράτη μέλη εξασφάλιζαν ειδική μεταχείριση σε προσωρινή βάση.

Το άρθρο 28, παρ. 2, στοιχείο α) αφορά την απαλλαγή με επιστροφή του καταβληθέντος φόρου στο προηγούμενο στάδιο και μειωμένους συντελεστές κατώτερους από το ελάχιστο όριο μειωμένων συντελεστών που ορίζεται στο άρθρο 12, παρ. 3. Οι συντελεστές αυτοί αποκαλούνται συνήθως “μηδενικοί συντελεστές” και “υπέρ-μειωμένοι συντελεστές” αντίστοιχα. Το άρθρο επιτρέπει στα κράτη μέλη να διατηρήσουν μετά το 1992 τους μηδενικούς συντελεστές και τους υπέρ-μειωμένους συντελεστές που ίσχυαν την 1η Ιανουαρίου 1991 σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία. Ο κατάλογος των κρατών μελών που καλύπτονται από την εν λόγω διάταξη παρατίθεται στον πίνακα 3. Σημειώνεται ότι όσον αφορά τους μηδενικούς συντελεστές, μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία εφαρμόζουν τους συντελεστές αυτούς σε μεγάλη κλίμακα μετά την απόφαση των πορτογαλικών αρχών να καταργήσουν το μηδενικό συντελεστή το 1992.

Η μελέτη που πραγματοποιήθηκε σχετικά με τις μεταβολές των διασυνοριακών αγοραστικών συνηθειών έλαβε επίσης υπόψη και ορισμένα προϊόντα που υπάγονται σε μηδενικούς ή υπέρ-μειωμένους συντελεστές (π.χ. είδη διατροφής, παιδικά ενδύματα). Ωστόσο, σε καμία περίπτωση δεν παρατηρήθηκε αξιολογική μεταβολή των καθιερωμένων διασυνοριακών αγοραστικών συνηθειών. Σε πολλές περιπτώσεις, οι διασυνοριακές αγορές για τα προϊόντα αυτά είναι στην πραγματικότητα σχεδόν ανύπαρκτες. Συνεπώς, η Επιτροπή έχει την άποψη ότι στο στάδιο αυτό δεν δικαιολογείται η υποβολή επίσημης πρότασης για την κατάργηση ή τροποποίηση των εν λόγω συντελεστών. Ωστόσο, το ίδιο συμπέρασμα δεν ισχύει και για το οριστικό καθεστώς ΦΠΑ. Στην περίπτωση αυτή κρίνεται ότι θα ήταν καταλληλότερο ένα σύστημα συντελεστών με λιγότερες (ή καθόλου) εξαιρέσεις από το γενικό κανόνα, και η Επιτροπή προτείνει στα κράτη μέλη να εξετάσουν από μόνα τους την κατάσταση, ώστε να διαπιστώσουν αν θα μπορούσαν να καταργήσουν ορισμένους από αυτούς τους ειδικούς συντελεστές πριν από τη λήξη της προθεσμίας για την μετάβαση στο οριστικό καθεστώς.

Το άρθρο 28, παρ. 2, στοιχείο β) επιτρέπει στα κράτη μέλη που επιθυμούν να καταργήσουν τους μηδενικούς συντελεστές για αγαθά ή υπηρεσίες πλην αυτών που αναφέρονται στο παράρτημα II, να εφαρμόσουν μειωμένο συντελεστή για τις εν λόγω παραδόσεις σε προσωρινή βάση.

Το Ηνωμένο Βασίλειο έκανε πρόσφατα χρήση της εν λόγω διάταξης με την απόφασή του να καταργήσει το μηδενικό συντελεστή για τα καύσιμα που προορίζονται για οικιακή χρήση και τα ενεργειακά προϊόντα και να τον αντικαταστήσει με τον συντελεστή 8% αρχικά και με τον κανονικό συντελεστή σε επόμενο στάδιο. Έχοντας υπόψη τα επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους για την ενδεχόμενη κατάργηση του μηδενικού συντελεστή και των υπερ-μειωμένων συντελεστών, η άποψη της Επιτροπής είναι ότι οι διατάξεις του άρθρου 28, παρ. 2, στοιχείο β) είναι χρήσιμες και ότι θα πρέπει να συνεχίσουν να ισχύουν.

Το άρθρο 28, παρ. 2, στοιχείο γ) αφορά τα δύο κράτη μέλη, δηλαδή την Ισπανία και το Λουξεμβούργο, που υποχρεώθηκαν να αυξήσουν τον κανονικό συντελεστή περισσότερο από 2% για να συμμορφωθούν με τις διατάξεις του άρθρου 12, παρ. 3. Το άρθρο επιτρέπει στα εν λόγω κράτη μέλη να εφαρμόσουν υπέρ-μειωμένους συντελεστές σε όλες τις κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II, και επιπλέον, στις υπηρεσίες εστιατορίων, στα παιδικά ενδύματα και υποδήματα και στη στέγαση.

Τόσο η Ισπανία όσο και το Λουξεμβούργο έκαναν εκτεταμένη χρήση της εν λόγω διάταξης (βλ. πίνακα 3) ο σκοπός της οποίας ήταν να αντισταθμίσει την ενδεχόμενη ένταση των πληθωριστικών πιέσεων μετά την αύξηση του κανονικού συντελεστή κατά 2 μονάδες. Η εφαρμογή της διάταξης αυτής δεν προκάλεσε, ωστόσο, σημαντικές σφραβλώσεις του ανταγωνισμού στην περίπτωση της Ισπανίας, παρά το γεγονός ότι διατυπώθηκαν ορισμένες αιτιάσεις για την κατάσταση μεταξύ του Βελγίου και του Λουξεμβούργου, όπου υπάρχουν σημαντικές διαφορές των συντελεστών ΦΠΑ για την ίδια κατηγορία παραδόσεων. Λόγω του προσωρινού χαρακτήρα των μέτρων αυτών, η Επιτροπή θα πρότεινε σύμφωνα με τα επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν παραπάνω και στα δύο κράτη μέλη να εξετάσουν τα ίδια για πόσο χρονικό διάστημα θα πρέπει να συνεχίσουν να εφαρμόζονται οι εν λόγω διατάξεις.

Το άρθρο 28, παρ. 2, στοιχείο δ) επιτρέπει στα κράτη μέλη που την 1η Ιανουαρίου 1991 εφάρμοζαν μειωμένο συντελεστή στις υπηρεσίες εστιατορίων, στα παιδικά ενδύματα και υποδήματα και στη στέγαση, να εξακολουθήσουν να εφαρμόζουν τον συντελεστή αυτών σε προσωρινή βάση.

Όσο για το κατάλληλο ύψος συντελεστή που πρέπει να εφαρμοστεί στα εν λόγω αγαθά και υπηρεσίες, οι μακροπρόθεσμοι στόχοι πρέπει να εξεταστούν στα πλαίσια της αναθεώρησης του παραρτήματος II που προβλέπεται στο άρθρο 12, παρ. 4. Στο βαθμό που δεν έχει πραγματοποιηθεί η αναθεώρηση αυτή, η Επιτροπή δεν έχει προς το παρόν να κάνει προτάσεις σχετικά με την σκοπιμότητα διατήρησης των εν λόγω μειωμένων συντελεστών. Επισημαίνει, όμως, ότι η παρούσα κατάσταση δεν μπορεί να συνεχιστεί επ'αόριστον, διότι διαφορετικά κινδυνεύει να υπάρξει διαρθρωτική ανισότητα στη νομοθεσία περί συντελεστών ΦΠΑ.

Το άρθρο 28, παρ. 2, στοιχείο ε) επιτρέπει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν ένα συντελεστή "parking" με κατώτατο όριο 12% για τις παραδόσεις αγαθών και την παροχή υπηρεσιών πλην αυτών που προβλέπονται στο παράρτημα II, στα οποία, όμως τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη εφαρμόζαν την 1η Ιανουαρίου 1991 μειωμένο συντελεστή.

Ορισμένα κράτη μέλη έκαναν χρήση της εν λόγω διάταξης (για αναλυτικά στοιχεία (βλ. τον πίνακα 3). Το άρθρο είναι χρήσιμο γιατί διευκολύνει την μετάβαση σε μία πιο συνεπή, μακροπρόθεσμα, διάρθρωση των συντελεστών ΦΠΑ εντός της Κοινότητας. Κατά συνέπεια η Επιτροπή εκτιμά ότι οι εν λόγω διατάξεις θα πρέπει, προς το παρόν, να συνεχίσουν να ισχύουν.

Το άρθρο 28, παρ. 2, στοιχείο στ) επιτρέπει στην Ελλάδα να συνεχίζει να εφαρμόζει ειδικούς μειωμένους συντελεστές σε ορισμένα ελληνικά νησιά και νομούς.

Εξ όσων γνωρίζει η Επιτροπή, η εφαρμογή των ειδικών μειωμένων συντελεστών δεν έχει προκαλέσει στρεβλώσεις του ανταγωνισμού στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Στην ουσία πρόκειται για ένα ειδικό μέτρο για να μπορέσουν οι εν λόγω νομοί και τα νησιά να αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό μη κοινοτικών χωρών. Η άποψη της Επιτροπής είναι ότι τα μέτρα αυτά μπορούν να διατηρηθούν προς το παρόν.

Η Επιτροπή θεωρεί τελικά ότι η εφαρμογή των μεταβατικών μέτρων ΦΠΑ δεν έχει προκαλέσει σημαντικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή εκτροπές του εμπορίου. Η Επιτροπή έχει τη γνώμη, ότι αυτά τα μέτρα μπορεί να συνεχίσουν να είναι σε ισχύ κατά τη διάρκεια του μεταβατικού καθεστώτος.

Η Επιτροπή θα υπειθυμίσει, ότι στις αρχικές της προτάσεις του 1987 για την προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ είχε προτείνει κάθε κράτος μέλος να περιορισθεί σε δύο συντελεστές στα πλαίσια της εσωτερικής αγοράς -ένα καινοτικό και ένα μειωμένο συντελεστή- χωρίς μηδενικούς ή υπερμειωμένους συντελεστές. Η συνεχής εφαρμογή όλων των εξαιρέσεων που δόθηκαν στα κράτη μέλη, ιδιαίτερα αυτών που αναφέρονται στους υπερμειωμένους και μηδενικούς συντελεστές είχε σαν αποτέλεσμα να εφαρμόζονται πληθώρα διαφορετικών συντελεστών ΦΠΑ στην Κοινότητα. Η κατάσταση αυτή αντιβαίνει στην ανάγκη απλούστευσης των διαδικασιών και τη μείωση του κόστους που είναι απαραίτητα για την ενδυνάμωση της εσωτερικής αγοράς

Η Επιτροπή θα σημειώνει, κατά συνέπεια, για να διευκολυνθεί η εισαγωγή του οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ να εξετάσουν τα ίδια τα κράτη μέλη το ενδεχόμενο τροποποίησης των εν λόγω διατάξεων, για να περιορίσουν αρχικά τον αριθμό των συντελεστών που εφαρμόζουν και στη συνέχεια, αν αυτό είναι δυνατόν, να αντικαταστήσουν τους ισχύοντες συντελεστές με έναν από τους συντελεστές που προβλέπονται στο άρθρο 12, παρ. 3. Το θέμα αυτό θα ληφθεί υπόψη στην ανακοίνωση της Επιτροπής για την εισαγωγή του οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ.

8. Συμπεράσματα

Με την παρούσα έκθεση η Επιτροπή εκπληρώνει την υποχρέωση που της ανέθεσε το Συμβούλιο το 1992 κατά την έγκριση της νομοθεσίας για την προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ. Παράλληλα η Επιτροπή ενημερώνει το Συμβούλιο για τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος συντελεστών ΦΠΑ στα πλαίσια του μεταβατικού καθεστώτος, κατά τα δύο πρώτα χρόνια της ενιαίας αγοράς χωρίς εσωτερικά σύνορα. Η Επιτροπή ελπίζει, επομένως, ότι η έκθεση θα επιτρέψει στο Συμβούλιο να διαπιστώσει αν οι ισχύουσες στο θέμα των συντελεστών ΦΠΑ ρυθμίσεις λειτουργούν όπως προβλέπετο αρχικά, χωρίς τους ελέγχους στα σύνορα, ή αν απαιτούνται τροποποιήσεις.

Με βάση τις διαθέσιμες πληροφορίες η Επιτροπή πιστεύει ότι η κατάσταση είναι ικανοποιητική όσον αφορά τη λειτουργία του νέου συστήματος προσέγγισης των συντελεστών ΦΠΑ. Δεν διαπιστώθηκαν αξιόλογες μεταβολές των διασυνοριακών αγοραστικών συνθηκών. Επίσης δεν διαπιστώθηκαν σημαντικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή εκτροπές του εμπορίου συνεπεία υπερβολικών διαφορών των συντελεστών ΦΠΑ μεταξύ γειτονικών κρατών μελών. Η Επιτροπή κατέληξε ότι υπό τις συνθήκες αυτές δεν δικαιολογούνται σημαντικές τροποποιήσεις του βασικού επιπέδου ή της διάρθρωσης του συστήματος των νέων συντελεστών ή του πεδίου εφαρμογής του μειωμένου συντελεστή. Επιπλέον, η Επιτροπή κατέληξε ότι δεν απαιτείται προς το παρόν τροποποίηση των μεταβατικών διατάξεων που ισχύουν σήμερα σχετικά με τους συντελεστές ΦΠΑ, δεδομένου ότι τα μέτρα αυτά πρόκειται να καταργηθούν σταδιακά στο τέλος της μεταβατικής περιόδου. Αν τα κράτη μέλη αναλάβουν πρωτοβουλίες για το θέμα αυτό ώστε να περιορίσουν το πλήθος των εφαρμοζομένων συντελεστών αυτό θα διευκόλυνε τις συζητήσεις για την καθιέρωση του οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ. Η συζήτηση γι' αυτό και για άλλα θέματα που αφορούν τον ΦΠΑ, θα πραγματοποιηθεί στα πλαίσια της έκδοσης της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την εισαγωγή του οριστικού καθεστώτος.

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΖΟΜΕΝΩΝ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΦΠΑ ΑΠΟ ΤΟ 1987 ΕΩΣ ΤΟ 1994

ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ	ΜΕΙΩΜΕΝΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ				ΚΑΝΟΝΙΚΟΙ/ΕΝΔΙΑΜΕΣΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ				ΑΥΞΗΜΕΝΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ			
	1987	1992	1993	1994	1987	1992	1993	1994	1987	1992	1993	1994
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	7	7	7	7	14	14	15	15	-	-	-	-
ΒΕΛΓΙΟ	1/6	1/6	1/6	1/6	19/17	19,5	19,5	20,5/12	25/25+8	-	-	-
ΔΑΝΙΑ	-	-	-	-	22	25	25	25	-	-	-	-
ΙΣΠΑΝΙΑ	6	6	3/6	3/6	12	13	15	15	33	28	-	-
ΕΛΛΑΔΑ	3/6	4/8	4/8	4/8	18	18	18	18	36	36/-	-	-
ΓΑΛΛΙΑ	2,1/4/5,5/7/13	2,1/5,5	2,1/5,5	2,1/5,5	18,6/28	18,6	18,6	18,6	33 1/3	22	-	-
ΙΡΑΝΑΔΙΑ	1,7/10	2,3/10	2,5	2,5	25	21/10/ 12,5	21/12,5	21/12,5	-	-	-	-
ΙΤΑΛΙΑ	2/9	4/9	4/9	4/9	19	19/12	19/12	19/13	38	38	-	-
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥ	3/6	3/6	3/6	3/6	12	15	15	15/12	-	-	-	-
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	6	6	6	6	20	18,5/17,5	17,5	17,5	-	-	-	-
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	8	8/5	5	5	16	17/16	16	16	30	30	30*	30*
ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ	-	-	-	-	15	17,5	17,5	17,5	-	-	-	-

* Σημείωση: Πορτογαλία: Από την 1η Ιανουαρίου 1993 η εφαρμογή του συντελεστή 30% είναι αντίθετη προς την κοινοτική νομοθεσία. Η Πορτογαλία ανακοίνωσε ότι ο συντελεστής αυτός θα καταργηθεί με τον νόμο περί προϋπολογισμού του 1995.

**ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΜΕΙΩΜΕΝΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΦΠΑ ΑΠΟ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ
ΣΤΙΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΑΓΑΘΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΠΟΥ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΣΤΟ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Η ΤΗΣ ΕΚΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΦΠΑ
(ΟΠΩΣ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΘΗΚΕ)**

Κατηγορία	BE	DK	DE	GR	SP	FR	IR	IT	LUX	NL	PO	UK
1 Είδη διατροφής	RR	SR	RR	RR	SR SRR	RR	ZR RR SR	SRR RR PR	SRR	RR	RR SR	ZR
2 Ύδρευση	RR	SR	RR	RR	RR	RR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ	RR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ	RR	RR	ZR SR
3 Φαρμακευτικά προϊόντα	RR SR	SR	SR	RR SR	SRR SR	RR SR	ZR	RR SR	SRR SR	RR SR	RR SR	ZR SR
4 Ιατρικός εξοπλισμός	RR	SR	RR	RR	RR	RR	ZR	RR	SRR	RR	RR	ZR
5 Μεταφορά επιβατών	RR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ	RR SR	RR	RR SR	RR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ	RR PR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ SRR	ΑΠΑΛΛ. RR	RR	ZR
6 Βιβλία, εφημερίδες και περιοδικά	RR ZR	SR	RR	RR	SRR	SRR RR	ZR RR SR	SRR	SRR	RR	RR	ZR
7 Λικαίωμα εισόδου σε θεάματα κ.λπ. Λήψη ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών	ΑΠΑΛΛ. RR PR SR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ SR	ΑΠΑΛΛ. RR SR	ΑΠΑΛΛ. RR SR	ΑΠΑΛΛ. RR SR	SRR RR SR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ RR SR	SRR RR SR	SRR SR	ΑΠΑΛΛ.	Η RR SR, ΑΠΑΛΛ. RR SR	SR
8 Υπηρεσίες παρεχόμενες από συγγραφείς, συνθέτες, κ.λπ.	PR	SR	RR	RR	RR	RR	SR	RR SR	SRR	SR	SR	SR

9 Κατοικίες κ.λπ στα πλαίσια κοινωνικής πολιτικής	RR	SR	SR	RR	SRR	RR SR	RR	SRR RR	SRR	RR	RR	SR
10 Αγαθά και υπηρεσίες που χρησιμοποιούνται στη γεωργική παραγωγή	RR	SR	RR	RR	RR	RR	RR	SRR RR	SRR	RR	RR	SR
11 Διαμονή σε ξενοδοχεία	RR	SR	SR	RR	RR SR	RR	RR	RR PR	SRR	RR	RR	SR
12 Δικαίωμα εισόδου σε αθλητικές εκδηλώσεις	RR	SR	SR	RR	RR SR	SR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ	RR	SRR	SR	RR	ZR
13 Δικαίωμα χρήσης αθλητικών εγκαταστάσεων	RR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ	ZR	RR	ΑΠΑΛΛ. SR	SR	RR	SR	SRR	SR	RR	ZR
14 Αγαθά και υπηρεσίες που παρέχονται από φιλανθρωπικούς οργανισμούς	RR	SR	RR	RR	RR	SR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ	SR	SRR	SR	SR	ZR
15 Υπηρεσίες γραφείων κηδειών	RR	SR	SR	RR	RR	SR	SR	SR	SRR	SR	SR	ZR
16 Ιατρικές και οδοντιατρικές υπηρεσίες	RR SR	SR	RR	RR	RR	RR SR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ SR	SRR	SRR	SR	SR	ZR
17 Αποκομιδή απορριμάτων και υπηρεσίες οδοκαθαρισμού	RR SR	SR	ΑΠΑΛΛ.	RR	RR	SRR RR	ΑΠΑΛΛΑΓΗ SR	SRR	SRR	SR	SR	ZR SR

SR: Κανονικός συντελεστής
RR: Μειωμένος συντελεστής
SRR: Υπερ-μειωμένος συντελεστής
PR: Συντελεστής "parking"
ZR: Μηδενικός συντελεστής

ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΤΩΝ ΥΠΕΡΜΕΙΩΜΕΝΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΦΠΑ ΠΟΥ ΕΦΑΡΜΟΖΟΝΤΑΙ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ
(σημείωση : ο κατάλογος αυτός δεν είναι εξαντλητικός)

Αγαθά και υπηρεσίες (σύντομη περιγραφή)	BE	DA	DE	GR	ES	FR	IR	IT	LUX	PB	PO	GB
Είδη διατροφής					3		0	4	3			0
Ποτά : Μεταλλικά νερά/αεριούχοι λεμονάδες									3			
Παιδικά ενδύματα και υποδήματα							0		3			0
Φαρμακευτικά προϊόντα					3	2,1	0		3			0
Βιβλία				4	3		0	4	3			0
Εφημερίδες	0	0		4	3	2,1		4	3			0
Περιοδικά	0			4	3	2,1		4	3			0
Λήψη τηλεοπτικών εκπομπών						2,1		4				
Ξενοδοχεία									3			
Εστιατόρια									3			
Δικαίωμα εισόδου σε κινηματογράφους, θέατρα, πολιτιστικές εκδηλώσεις. Δικαίωμα εισόδου σε αθλητικές εκδηλώσεις				4					3			
Κομμένα άνθη και φυτά· Επεξεργασία αποβλήτων και λυμάτων Αποκομιδή απορριμμάτων.						2,1		4 4	3 3 3			0 0
Μεταφορά προσώπων									3			0

Οικοδομές :												
-Παράδοση νέων κτιρίων					3			4	3			0*
-Έργα ανακαίνισης και επισκευές					3			4	3			0*
-Κατασκευή νέων οικοδομών					3			4	3			0*
Έργα τέχνης, αντίκες												0 (εισαγόμενα)
Παπικός εξοπλισμός							0	4	3			0
Υδρευση κ.λπ.												0
Αγαθά και υπηρεσίες που χρησιμοποιούνται στη γεωργική παραγωγή							0	4	3			
Κοινωνική πρόνοια/φιλανθρωπικά έργα κ.λπ.									3			0

* Ηνωμένο Βασίλειο : Ο μηδενικός συντελεστής εφαρμόζεται για τις παραδόσεις κτιρίων κατοικιών και για τις εγκεκριμένες επισκευές σε διατηρητέα κτίρια.

Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου
για την τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ
σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας
(φορολογία γεωργικών προϊόντων)

ΕΠΙΞΗΠΤΙΜΑΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Η παρούσα πρόταση αποσκοπεί να δώσει τη δυνατότητα στο Συμβούλιο να λάβει απόφαση σχετικά με τη φορολογία γεωργικών προϊόντων μετά την 1η Ιανουαρίου 1995, όπως αυτό επιβιβάζεται από την κοινοτική νομοθεσία περί ΦΠΑ. Η απόφαση πρέπει να εδραιώνει τη φορολογική ισότητα εντός της εσωτερικής αγοράς εξαιλείοντας τις περιπτώσεις νόθευσης του ανταγωνισμού, οι οποίες οφείλονται στις διαρθρωτικές ανισότητες ως προς το ύψος των συντελεστών ΦΠΑ που εφαρμόζουν σήμερα τα κράτη μέλη για τις προμηθείες γεωργικών προϊόντων. Συνεπώς, είναι προς όφελος των κρατών μελών να εξαλειφθούν τα αίτια νόθευσης του ανταγωνισμού για φορολογικούς λόγους, τα οποία απορρέουν από την ισχύουσα νομοθεσία περί ΦΠΑ.

Η ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία περί ΦΠΑ I θεσπίζει μία σειρά κανόνων, τους οποίους πρέπει να τηρούν τα κράτη μέλη κατά τον καθορισμό της διάρθρωσης, του ύψους και του πεδίου εφαρμογής των συντελεστών φόρου προστιθεμένης αξίας που εφαρμόζουν. Οι εν λόγω κανόνες σχετικά με την προσέγγιση των συντελεστών ΦΠΑ ήταν απαραίτητοι ώστε να μπορέσει η Κοινότητα να καταργήσει τους εσωτερικούς συνοριακούς ελέγχους την 1η Ιανουαρίου 1993 στο πλαίσιο του προγράμματος κατάργησης των φορολογικών συνόρων. Ωστόσο, το Συμβούλιο έκρινε ότι πρέπει να αναβληθεί μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1994 η απόφαση σχετικά με την εφαρμογή του κατάλληλου συντελεστή ΦΠΑ σε άλλα γεωργικά προϊόντα εκτός από τα τρόφιμα (άρθρο 12, παρ. 3, σημείο δ) της έκτης οδηγίας). Το Συμβούλιο αποφάσισε επίσης ότι στο μεταξύ θα εφαρμοστεί ένα καθεστώς "ακινητοποίησης", σύμφωνα με το οποίο όσα κράτη μέλη εφαρμόζαν ήδη μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ στις προμηθείες γεωργικών προϊόντων κατά την έκδοση της οδηγίας θα μπορούσαν να εξακολουθήσουν να τον εφαρμόζουν για δύο επιπλέον έτη τα κράτη μέλη τα οποία εφαρμόζαν κανονικό συντελεστή κατά την έκδοση της οδηγίας θα συνέχιζαν να τον εφαρμόζουν.

Η έκφραση "άλλα γεωργικά προϊόντα εκτός από τα τρόφιμα" καλύπτει προϊόντα όπως τα άνθη, τα φυτά και παρεμφερή προϊόντα του τομέα της ανθοκομίας και της φυτοκομίας, καθώς και είδη όπως το ακατέργαστο μαλλί και το ξύλο διαφόρων ειδών. Η υφιστάμενη κατάσταση στα κράτη μέλη σχετικά με τη φορολογία των εν λόγω προϊόντων με μειωμένους συντελεστές παρατίθεται στον παρακάτω πίνακα:

γεωργικά προϊόντα	Κράτη μέλη τα οποία εφαρμόζουν μειωμένο συντελεστή
άνθη, φυτά κ.λ.π.	Γερμανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Πορτογαλία
μαλλί	Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία
ξύλο για βιομηχανική χρήση	Γερμανία
καυσόξυλα	Βέλγιο, Γερμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία

Όπως φαίνεται από τον πίνακα, τα εν λόγω προϊόντα, εκτός πιθανώς από τα καυσόξυλα, φορολογούνται με μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ μόνο από μία μειοψηφία των κρατών μελών. Για να δοθεί στο Συμβούλιο η δυνατότητα να λάβει την απαραίτητη απόφαση σχετικά με τη φορολογία των γεωργικών προϊόντων μετά το Δεκέμβριο του 1994 η Επιτροπή, εξέτασε την κατάσταση προκειμένου να διαπιστώσει εάν οι υφιστάμενες διαρθρωτικές ανισότητες μεταξύ των συντελεστών ΦΠΑ που εφαρμόζουν τα διάφορα κράτη μέλη στον εν λόγω τομέα, έχουν μεταβάλει αισθητά τις διασυνοριακές αγοραστικές συνήθειες από την κατάργηση των συνοριακών ελέγχων, τον Ιανουάριο του 1993. Τα στοιχεία που προέκυψαν έδειξαν ότι δεν συνέβη κάτι τέτοιο και ότι δεν σημειώθηκαν σημαντικές μεταβολές στις διασυνοριακές αγορές εκ μέρους των ιδιωτών από τον Ιανουάριο του 1993. Το γεγονός αυτό δεν είναι καθόλου περίεργο, δεδομένου ότι, λόγω της φύσεως των υπό εξέταση προϊόντων, οι ιδιώτες δεν είναι κατά κανόνα διατεθειμένοι να διαλύσουν

1 Έκτη οδηγία του Συμβουλίου περί ΦΠΑ αριθ. 77/388/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 92/77/ΕΟΚ.

μεγάλες αποστάσεις για να τα αγοράσουν, ακόμη και αν υπάρχουν σημαντικές διαφορές τιμών μεταξύ των κρατών μελών.

Ωστόσο, έχουν αναφερθεί στην Επιτροπή περιπτώσεις απάτης σχετικά με το εμπόριο ανθών και φυτών, κατά τις οποίες έμποροι εγκατεστημένοι σε κράτη μέλη στα οποία τα προϊόντα αυτά φορολογούνται με τον κανονικό συντελεστή έχουν προφανώς αγοράσει τα εν λόγω προϊόντα από κράτη μέλη στα οποία φορολογούνται με μειωμένο συντελεστή, χωρίς να δηλώσουν στη συνέχεια τις αγορές αυτές στις φορολογικές αρχές του κράτους τους. Η διενέργεια έρευνας σε περιπτώσεις απάτης αυτού του είδους εναπόκειται στις αρμόδιες αρχές των ενδιαφερομένων κρατών μελών. Ωστόσο, είναι σαφές ότι το πρόβλημα οφείλεται στο γεγονός ότι ασυνείδητοι έμποροι επιδιώκουν να εκμεταλλευτούν την διαφορά μεταξύ των συντελεστών ΦΠΑ που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη. Οι διαφορές έχουν προκύψει από τη δυνατότητα που έχουν σήμερα ορισμένα κράτη μέλη να διατηρούν μειωμένο συντελεστή.

Υπάρχουν προς τούτο δύο λύσεις σ' αυτό το πρόβλημα, τις οποίες θα μπορούσε να προτείνει η Επιτροπή. Από τη μία πλευρά η Επιτροπή μπορεί να προτείνει να εφαρμόζεται ο κανονικός συντελεστής ΦΠΑ σε όλες τις προμήθειες ανθών και φυτών από την πρώτη του επόμενου Ιανουαρίου. Αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθεί σ' αυτό τον τομέα ένα επίπεδο απαλλαγμένο από στρεβλώσεις του ανταγωνισμού προκαλούμετες από τη φορολογία ως αποτέλεσμα των διαφοροποιήσεων στους συντελεστές ΦΠΑ.

Εναλλακτικά η Επιτροπή θα μπορούσε να προτείνει τα Κράτη Μέλη να έχουν τη δυνατότητα να εφαρμόσουν μειωμένο συντελεστή φόρου σ' αυτές τις προμήθειες. Μια τέτοια δυνατότητα θα μπορούσε να προβλεφεί ακόμη σε σχέση με τα αρνητικά αποτελέσματα που θα μπορούσε να έχει μια αύξηση των συντελεστών ΦΠΑ στην παραγωγή και στην πώληση των ανθών και φυτών στα Κράτη Μέλη που εφαρμόζουν σήμερα μειωμένο συντελεστή. Λίθη και φυτά είναι προϊόντα που από τη φύση τους και τη φύση της αγοράς είναι ευπρόσβλητα σε ξαφνικές αυξήσεις στο επίπεδο των λιανικών τιμών. Τα Κράτη Μέλη θα μπορούσαν να αποφύγουν αυτό το αποτέλεσμα εκεταλλεζόμενα τη δυνατότητα να εφαρμόσουν μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ στις προμήθειες τέτοιων προϊόντων.

Σε σχέση με τα προαναφερθέντα η Επιτροπή έχει την άποψη ότι στην εξισορρόπηση το καταλληλότερο μέσο για την άρση της παραπάνω διαρθρωτικής ανισότητας θα ήταν η επέκταση της δυνατότητας εφαρμογής του μειωμένου συντελεστή στα άνθη, τα φυτά και τα παρεμφερή προϊόντα, καθώς και στα καυσόξυλα αλλά μόνο για μία μεταβατική περίοδο. Η Επιτροπή δεν επιθυμεί επί του παρόντος να επεκτείνει σε μόνιμη βάση το πεδίο εφαρμογής του μειωμένου συντελεστή. Οι μεταβολές αυτού του είδους ενδύκνεται να εξεταστούν βάσει των μελλοντικών συμπερασμάτων του Συμβουλίου σχετικά με τη μορφή του οριστικού καθεστώτος ΦΠΑ το 1997. Εξάλλου η Επιτροπή δεν είναι υπέρ της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής του μειωμένου συντελεστή σε άλλα γεωργικά προϊόντα όπως το μαλλί και το ξύλο βιομηχανικής χρήσης λόγω του ότι τα προϊόντα αυτά αποτελούν εκ φύσεως εισροές σε μεταποιητικές διαδικασίες οι οποίες, ως επί το πλείστον, διεξάγονται από πρόσωπα τα οποία υπόκεινται σε φόρο και έχουν δικαίωμα προς έκπτωση του επιβληθέντος κατά το προηγούμενο στάδιο ΦΠΑ.

Σχολιασμός των άρθρων

Άρθρο 1

Προτείνεται να τερματιστεί το υφιστάμενο καθεστώς ακινητοποίησης όσον αφορά τη φορολογία άλλων γεωργικών προϊόντων εκτός από αυτά που περιλαμβάνονται στην κατηγορία 1 του παραρτήματος II, μέσω της διαγραφής του σημείου 3 δ) του άρθρου 12 της 6ης οδηγίας ΦΠΑ, και της παρεμβολής ενός νέου σημείου ζ) στο άρθρο 28, παράγραφος 2 που θα επιτρέψει στα κράτη μέλη να εφαρμόσουν μειωμένο συντελεστή στην προμήθεια ζωντανών φυτών (μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται οι βολβοί, οι ρίζες και τα παρεμφερή προϊόντα, τα κομμένα άνθη και τα διακοσμητικά φυλλάσματα), καθώς και καυσόξυλων για τη μεταβατική περίοδο που αναφέρεται στο άρθρο 28 I.

**Πρόταση
ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

**για τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ
σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας
(φορολογία γεωργικών προϊόντων)**

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ :

Έχοντας υπόψη

τη συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 99,

την πρόταση της Επιτροπής,

τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,

τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Εκτιμώντας :

ότι το άρθρο 12 παράγραφος 3 στοιχείο δ) της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ του Συμβουλίου⁽¹⁾, όπως τροποποιήθηκε τελευταία από την οδηγία 94/5/ΕΚ⁽²⁾, ορίζει ότι οι κανόνες που αφορούν τη φορολογία άλλων γεωργικών προϊόντων εκτός από αυτά που περιλαμβάνονται στη κατηγορία 1 του παραρτήματος II, καθορίζονται με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1994 βάσει πρότασης της Επιτροπής· ότι μέχρι την ημερομηνία αυτή τα κράτη μέλη τα οποία εφαρμόζουν ήδη μειωμένο συντελεστή μπορούν να εξακολουθήσουν να το πράττουν, εκείνα όμως που ήδη εφαρμόζουν κανονικό συντελεστή δεν δικαιούνται να εφαρμόσουν μειωμένο συντελεστή· ότι αυτό επιτρέπει την επί δύο έτη αναβολή εφαρμογής του κανονικού συντελεστή,

ότι η εμπειρία έχει δείξει ότι οι διαρθρωτικές ανισότητες μεταξύ των συντελεστών ΦΠΑ που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη στα γεωργικά προϊόντα των κλάδων της ανθοκομίας και της φυτοκομίας έχει οδηγήσει σε περιπτώσεις φοροδιαφυγής οι οποίες έχουν αναφερθεί στην Επιτροπή· ότι οι εν λόγω διαρθρωτικές ανισότητες προκύπτουν άμεσα από την εφαρμογή του άρθρου 12 παράγραφος 3 στοιχείο δ), και πρέπει να διορθωθούν,

ότι η περισσότερη ενδεδειγμένη λύση είναι η επέκταση σε όλα τα κράτη μέλη, στη διάρκεια μεταβατικής περιόδου, της δυνατότητας εφαρμογής του μειωμένου συντελεστή για την προμήθεια γεωργικών προϊόντων του κλάδου της ανθοκομίας και της φυτοκομίας, καθώς και καινούριων,

⁽¹⁾ ΕΕ L 146, 13.6.1977, σ. 1

⁽²⁾ ΕΕ L 60, 3.3.1994, σ. 16

ΕΞΕΛΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΟΔΗΓΙΑ :**Άρθρο 1**

Η οδηγία 77/388/ΕΟΚ τροποποιείται ως εξής :

1. Στο άρθρο 12 παράγραφος 3 το στοιχείο δ) διαγράφεται.
2. Στο άρθρο 28, παράγραφος 2 παρεμβάλλεται η ακόλουθη περίπτωση, και η υπάρχουσα περίπτωση ζ) γίνεται περίπτωση η) :
 - (ζ) Τα κράτη μέλη δύνανται να εφαρμόζουν μειωμένο συντελεστή στην προμήθεια ζωντανών φυτών (μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται οι βολβοί, οι ρίζες και τα παρεμφερή προϊόντα, τα κοιμένα άνθη και τα διακοσμητικά φυλλώματα) και καισόξυλων.

Άρθρο 2

1. Τα κράτη μέλη Ε θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο την 1η Ιανουαρίου 1995. Ενημερώνουν αμέσως την Επιτροπή σχετικά.

Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις εν λόγω διατάξεις, αυτές περιέχουν παραπομπή στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από παρόμοια παραπομπή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο τρόπος της σχετικής παραπομπής αποφασίζεται από τα κράτη μέλη.

2. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή το κείμενο των διατάξεων εσωτερικού δικαίου τις οποίες θεσπίζουν στον τομέα που διέπεται από την παρούσα οδηγία.

Άρθρο 3

Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την ημέρα της δημοσίευσής της στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Άρθρο 4

Η παρούσα οδηγία απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Βρυξέλλες,

Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος

Λημοσιονομικό δελτίο

Η προτεινόμενη οδηγία, εφόσον εκδοθεί, δεν θα έχει καμία συνέπεια στην είσπραξη των ιδίων πόρων της Κοινότητας.

Επιπτώσεις στις ΜΜΕ

Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας.

– φορολογία γεωργικών προϊόντων.

1. Λιουκζητικές υποχρεώσεις για τις επιχειρήσεις λόγω εφαρμογής της νομοθεσίας.
Άνευ αντικειμένου.
2. Ελάφρυνση των επιβαρύνσεων που υφίστανται οι επιχειρήσεις.
Άνευ αντικειμένου.
3. Μειονεκτήματα για τις επιχειρήσεις.
Άνευ αντικειμένου.

Σημείωση σχετικά με τα σημεία 1, 2 και 3. Η πρόταση υποβάλλεται ώστε να δοθεί στο Συμβούλιο Υπουργών η δυνατότητα να τηρήσει τη νομική υποχρέωσή του για λήψη απόφασης σχετικά με τον ενδεικνυόμενο συντελεστή ΦΠΑ που θα εφαρμοστεί στα γεωργικά προϊόντα από την 1η Ιανουαρίου 1995. Με την εν λόγω απόφαση θα καθορισθεί απλώς το ύψος του συντελεστή ΦΠΑ που θα εφαρμοστεί στην προμήθεια των προϊόντων αυτών από την παραπάνω ημερομηνία. Δεν θα έχει άλλες επιπτώσεις στις επιχειρήσεις.

4. Επιπτώσεις στην απασχόληση.
Θετική

Εντούτοις, σύμφωνα με μελέτη που διεξήχθη από την Ολλανδική Βιομηχανία ανθέων και φυτών, μια επιστροφή στον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ θα είχε αρνητική επίπτωση στην απασχόληση στις Κάτω Χώρες και τη Γερμανία (εκτιμάται να είναι περίπου 10% του εργατικού δυναμικού του τομέα).

5. Έγιναν διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους ;
Όχι.
6. Υπάρχουν άλλες λιγότερο περιοριστικές εναλλακτικές λύσεις ;
Όχι.

ISSN 0254-1483

COM(94) 584 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΑ

GR

03 09

Αριθ. καταλόγου : CB-CO-94-694-GR-C

ISBN 92-77-84286-5

Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
L-2985 Luxembourg