



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 25.06.1997
COM(97) 325 τελικό

97/0186 (CNS)

Πρόταση

ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ
σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας
(η επιτροπή φόρου προστιθέμενης αξίας)

(υποβληθείσα από την Επιτροπή)

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Σκοπός της παρούσας πρότασης είναι η θέσπιση μέτρων με τα οποία να διασφαλίζεται η ομοιόμορφη εφαρμογή, σε ολόκληρη την Κοινότητα, του κοινού συστήματος το οποίο ισχύει για τον φόρο προστιθέμενης αξίας.

Με την έκδοση της “ Έκτης οδηγίας για τον ΦΠΑ”¹ (στο εξής: “η έκτη οδηγία”), όπως έχει τροποποιηθεί με τις σχετικές μεταβατικές ρυθμίσεις, πραγματοποιήθηκε ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της καθιέρωσης κοινού συστήματος για τον ΦΠΑ.

Το υφιστάμενο μεταβατικό σύστημα ΦΠΑ έχει συντελέσει στην ολοκλήρωση μίας ενιαίας αγοράς, μέσω της εξάλειψης των φορολογικών φραγμών στο πεδίο των εμποσών φόρων. Παρόλα αυτά, για να μπορέσει το κοινό σύστημα ΦΠΑ να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις μιας πραγματικά “ενιαίας αγοράς”, επιβάλλεται η εξασφάλιση της ουδετερότητας του φορολογικού καθεστώτος, καθώς και η εξάλειψη των παραγόντων που εξακολουθούν να εμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών.

Ειδικότερα, η μέχρι σήμερα πείρα, ιδίως από την εφαρμογή των μεταβατικών ρυθμίσεων για τη φορολόγηση των συναλλαγών μεταξύ κρατών μελών, έχει καταδείξει ότι η ύπαρξη διαφορετικών διοικητικών διαδικασιών στα κράτη μέλη παραβλάπτει την ουδετερότητα του συστήματος ΦΠΑ και συνεπάγεται σοβαρά εμπόδια για τις επιχειρήσεις που επιθυμούν να δρύνουν τα οφέλη της ενιαίας αγοράς. Τούτο οφείλεται στις διαφορές που υφίστανται μεταξύ των κρατών μελών σε ό,τι αφορά την ερμηνεία και την εφαρμογή των κοινών κανόνων για τον ΦΠΑ.

Σε επίπεδο κρατών μελών και με βάση την κανονική διαδικασία που ακολουθείται για τη θέσπιση νομικών κανόνων, το εκάστοτε νομοθετικό σώμα προβαίνει στις επιλογές πολιτικού χαρακτήρα και αποφασίζει για τους εφαρμοστέους γενικούς κανόνες. Τα λεπτομερή, τεχνικής φύσεως ζητήματα που άπτονται της πρακτικής εφαρμογής της νομοθεσίας ρυθμίζονται συνήθως από την εκτελεστική εξουσία, δηλαδή από τη διοίκηση, η οποία εκδίδει και δημοσιεύει για τον σκοπό αυτό εγκυκλίους ή άλλες κατευθυντήριες γραμμές αναγκαστικής ισχύος.

Σε επίπεδο Κοινότητας, έχουν παρομοίως ανατεθεί στην Επιτροπή εκτελεστικές αρμοδιότητες στους περισσότερους τομείς της κοινοτικής νομοθεσίας. Το Συμβούλιο έχει εκδώσει απόφαση σχετικά με το νομικό καθεστώς βάσει του οποίου πρέπει να ασκούνται οι εν λόγω εκτελεστικές αρμοδιότητες². Λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της κοινοτικής νομοθεσίας, η άσκηση των υπόψη εκτελεστικών αρμοδιοτήτων πραγματοποιείται συνήθως μέσω ενός συστήματος επιτροπών, οι οποίες απαρτίζονται από αντιπροσώπους των κρατών μελών. Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υποβάλλει στην οικεία επιτροπή σχέδιο των προς θέσπιση μέτρων, και, εφόσον αυτή συμφωνεί, εκδίδεται μία απόφαση από την Επιτροπή επί των προτεινόμενων μέτρων. Σε περίπτωση που η αρμόδια επιτροπή δεν συμφωνεί με τα προτεινόμενα μέτρα, το θέμα είναι δυνατό να παραπεμφθεί στο Συμβούλιο. Σήμερα, λειτουργούν 400 περίπου τέτοιες επιτροπές, οι οποίες επικουρούν την Επιτροπή κατά την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας.

¹ Έκτη οδηγία του Συμβουλίου αριθ. 77/388/ΕΟΚ της 17ης Μαΐου 1977 περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετιών με τους φόρους καλού εργασιών. Κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας: ομοιόμορφη φορολογική βάση (ΕΕ αριθ. L 145, 13.6.1977, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε τελευταία με την οδηγία 96/95/ΕΚ.

² Απόφαση του Συμβουλίου 87/373/ΕΟΚ της 13ης Ιουλίου 1987 για τον καθορισμό των ορων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ αριθ. L 197, 18.7.1987, σ. 33).

Σε ό,τι αφορά τον ΦΠΑ, η έκτη οδηγία αποτελεί απλώς το πλαίσιο το οποίο διέπει το κοινό σύστημα ΦΠΑ. Λεπτομερείς κανόνες για την ομοιόμορφη εφαρμογή του δεν έχουν θεσπισθεί σε επίπεδο Κοινότητας. Προς το παρόν, στην Επιτροπή δεν έχουν ανατεθεί εκτελεστικές αρμοδιότητες για την κατάρτιση τέτοιου είδους κανόνων, πέραν της υποβολής σχετικών προτάσεων στο Συμβούλιο. Κατά συνέπεια, τα διάφορα κράτη μέλη έχουν καταλήξει να εφαρμόζουν με ανόμοιο τρόπο το κοινό σύστημα ΦΠΑ, πράγμα το οποίο αντιβαίνει στην έννοια της ενιαίας αγοράς.

Για να επιτευχθεί η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς, είναι απαραίτητο να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα με τα οποία να διασφαλίζεται η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινού μηχανισμού ΦΠΑ, ο οποίος προβλέπεται στην έκτη οδηγία.

Κατά τον χρόνο έκδοσης της έκτης οδηγίας, δεν ελήφθη κανένα μέτρο για τον σκοπό αυτό. Είναι γεγονός ότι η επιτροπή ΦΠΑ συστήθηκε με σκοπό να διευκολύνει την ομοιόμορφη εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας και να επιτρέψει την ανάπτυξη στενότερης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής. Παρόλα αυτά, τα μέσα τα οποία ετέθησαν στη διάθεση της επιτροπής για την επιδίωξη του προαναφερθέντος στόχου ήταν πολύ περιορισμένα.

Ως συμβουλευτικό όργανο, η επιτροπή ΦΠΑ, υπό την προεδρία της Επιτροπής, καλείται να θεοπίζει κατευθυντήριες γραμμές επί ζητημάτων που γείρουν τα κράτη μέλη ή η Επιτροπή, καθώς επίσης να εξετάζει ορισμένα θέματα επί των οποίων ζητείται υποχρεωτικώς η γνώμη της σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας. Συχνά, στην επιτροπή τίθενται ερωτήματα σχετικά με ζητήματα τα οποία άπτονται της διάκρισης μεταξύ αγαθών και υπηρεσιών ή της κατάταξής τους. Οι αποφάσεις επί των ζητημάτων αυτών ενδέχεται να έχουν συνέπειες για τον τόπο φορολόγησης και για τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες πρέπει να φορολογηθεί η εκάστοτε συναλλαγή.

Οι κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες εκδίδει η επιτροπή ΦΠΑ αποσκοπούν στην ομοιόμορφη εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας σε ολόκληρη την Κοινότητα. Εντούτοις, ακόμη και όταν η επιτροπή αποφασίζει ομόφωνα σχετικά με μια κοινή ερμηνεία, η απόφασή της δεν γίνεται κατ' ανάγκη σεβαστή από όλα τα κράτη μέλη.

Τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να εφαρμόζουν τις κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδει η επιτροπή ΦΠΑ, διότι αυτές δεν έχουν νομική υπόσταση, ούτε δημοσιεύονται. Πέραν αυτού, οι υφιστάμενες κατευθυντήριες γραμμές δεν περιλαμβάνονται σε καμία από τις συμφωνίες οι οποίες συνήφθησαν κατά την προσχώρηση των νέων κρατών μελών. Στην πράξη, αποδεικνύεται πολλάκις ότι μία συγκεκριμένη κατευθυντήρια γραμμή δεν ακολουθείται από όλα τα κράτη μέλη. Ένα κράτος μέλος δύναται να αποφασίσει από μόνο του να μην ακολουθήσει μια κοινή ερμηνεία, αλλά η παρέκκλιση από μια κοινή ερμηνεία είναι επίσης δυνατή να οφείλεται σε δικαστικές αποφάσεις με τις οποίες κηρύσσονται ανεπίτρεπτες ορισμένες πρακτικές που στηρίζονται σε κοινές ερμηνείες. Οι κατευθυντήριες γραμμές της επιτροπής ΦΠΑ δεν έχουν νομική ισχύ, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η επίκλησή τους από τους μετέχοντες σε υποθέσεις ενόπιον δικαιοτηρίου.

Με τον τρόπο αυτό, όμως, αναρείται ο σκοπός των κατευθυντήριων γραμμών, ο οποίος είναι να εξασφαλισθεί η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινού συστήματος ΦΠΑ. Απόρροια του γεγονότος αυτού είναι να μην μπορούν να ενεργούν υπό συνθήκες ασφάλειας δικαίου ούτε οι συναλλασσόμενοι, αλλά ούτε και τα κράτη μέλη, ενώ οι διασυννοητές συναλλαγές διατρέχουν τον κίνδυνο είτε να φορολογηθούν διπλώς, είτε να μη φορολογηθούν καθόλου.

Προς το παρόν, τέτοιου είδους ζητήματα είναι δυνατό να διευθετούνται με τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας εκ μέρους του Συμβουλίου, η οποία ωστόσο είναι πολύ χρονοβόρα διαδικασία και συνεπώς όχι ιδιαίτερα πρόσφορη για την αντιμετώπιση προβλημάτων που ανακύπτουν εξαιτίας των ραγδαίων τεχνικών και οικονομικών εξελίξεων ή για άλλους λόγους.

Η έλλειψη κοινών κανόνων εφαρμογής αναγκάζει συχνά τους φορολογούμενους να προσφεύγουν στα εθνικά δικαστήρια και να τους ζητούν να αποφαινούνται σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να εφαρμόζονται οι γενικοί κανόνες της έκτης οδηγίας για τον ΦΠΑ. Σε πολλές από τις υποθέσεις αυτού του είδους, τα εθνικά δικαστήρια ζητούν από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο να εκδώσει προδικαστική απόφαση επί των σχετικών ειδικών και τεχνικού χαρακτήρα ζητημάτων. Με τον τρόπο αυτό, η έλλειψη κατάλληλου μηχανισμού για τη θέσπιση κοινών μέτρων εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας περί ΦΠΑ συνεπάγεται την άνευ λόγου προσφυγή στη δικαιοσύνη, η οποία είναι δαπανηρή και προξενεί αβεβαιότητα, τόσο για τις επιχειρήσεις, όσο και για τις διοικήσεις των κρατών μελών.

Απεναντίας, τυχόν μεταβολή του ρόλου της επιτροπής ΦΠΑ θα μπορούσε να συμβάλει αποφασιστικά στην πραγματοποίηση σημαντικής προόδου προς την κατεύθυνση της ομοιόμορφης εφαρμογής των κοινών κανόνων, πράγμα το οποίο θα επιτρέψει την καλύτερη εναρμόνιση των συνθηκών υπό τις οποίες λειτουργούν οι επιχειρήσεις και, κατ' επέκταση, την κάλυψη των αναγκών της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς. Για να αντιμετωπισθούν οι δυσκολίες που συναντούν οι συναλλασσόμενοι εξαιτίας της διαπιστωμένης έλλειψης ομοιόμορφης εφαρμογής και για να μπορούν οι εμπλεκόμενοι και τα κράτη μέλη να ενεργούν υπό συνθήκες ικανοποιητικής ασφάλειας δικαίου, η επιτροπή ΦΠΑ είναι σκόπιμο να μετατραπεί σε επιτροπή με κανονιστικές αρμοδιότητες. Καθήκον της στην περίπτωση αυτή θα είναι η παροχή συνδρομής στην Επιτροπή για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας περί ΦΠΑ. Για τον σκοπό αυτό έχει προταθεί η προσφυγή στη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 2 III (α) της απόφασης του Συμβουλίου 87/373/ΕΟΚ. Μέσω των εκπροσώπων τους στην επιτροπή ΦΠΑ, τα κράτη μέλη θα μπορούν να συναποφασίζουν σχετικά με την καθιέρωση μιας τέτοιας νομικά δεσμευτικής και ομοιόμορφης ερμηνείας και εφαρμογής της νομοθεσίας που θεσπίζει το Συμβούλιο. Η ρύθμιση αυτή δεν πρόκειται να αποδυναμώσει τις εξουσίες του Συμβουλίου, δεδομένου ότι το όργανο αυτό δεν ασχολείται σήμερα με τέτοια ζητήματα.

Μολονότι δεν έχει διατυπωθεί η άποψη ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι σκόπιμο να συμμετέχει από νομική άποψη στη διαδικασία λήψης των σχετικών αποφάσεων, η Επιτροπή είναι αποφασισμένη να εκπληρώσει τη δέσμευση συνεκτίμησης των απόψεων του Κοινοβουλίου σύμφωνα με τους ισχύοντα διοργανικούς διακανονισμούς.

Στο πλαίσιο του έργου που η Επιτροπή πρόκειται να αναπτύξει από κοινού με την επιτροπή ΦΠΑ, θα έχει επαφές με επιχειρήσεις, ούτως ώστε να λάβει πλήρως υπόψη τις απόψεις τους σχετικά με τη λειτουργία της κοινοτικής νομοθεσίας περί ΦΠΑ. Η Επιτροπή επανεξετάζει ήδη τον ρόλο και τη λειτουργία της συμβουλευτικής επιτροπής για τα τελωνεία και την έμμεση φορολογία, η οποία έχει συσταθεί προκειμένου να καταστεί δυνατή η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ της επιχειρηματικής κοινότητας και της Επιτροπής γύρω από τελωνειακά και φορολογικά ζητήματα. Η εν λόγω επιτροπή θα μπορούσε να αποπλύνει το κατάλληλο πλαίσιο για μία ταχύτερη ανταλλαγή απόψεων, χάρη στην οποία η επιτροπή ΦΠΑ θα μπορεί να αποκομίζει χρήσιμες για το έργο της πληροφορίες από την πλευρά του επιχειρηματικού κόσμου.

Η πρόταση θα επέτρεπε την άμεση βελτίωση της αποτελεσματικότητας των μεταβατικών ρυθμίσεων για τον ΦΠΑ που ισχύουν σήμερα. Με την ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή και με την τροποποίηση του καθεστώτος που διέπει την επιτροπή ΦΠΑ (πρόσδοση νομικής ισχύος στις αποφάσεις και επίσημη δημοσίευσή τους) θα εξασφαλιζόταν η ομοιομορφή εφαρμογή των σχετικών κανόνων σε ολόκληρη την Κοινότητα.

Συγχρόνως, η πρόταση αυτή εντάσσεται στην πρώτη φάση της μετάβασης προς ένα νέο κοινό σύστημα ΦΠΑ. Ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της δομής του νέου κοινού συστήματος ΦΠΑ, για το οποίο η Επιτροπή παρουσίασε το πρόγραμμα εργασίας της τον Ιούλιο του 1996³, είναι η επιδίωξη ενός συνολικού εξορθολογισμού του όλου συστήματος σε σύγκριση με τις σημερινές μεταβατικές ρυθμίσεις, καθώς και της ουσιαστικής μείωσης των εξόδων που συνεπάγεται η συμμόρφωση με την ισχύουσα νομοθεσία για τις επιχειρήσεις, και ιδίως για τις ΜΜΕ. Εντούτοις, ανεξάρτητα από τις απλουστεύσεις που θα πραγματοποιηθούν στο πλαίσιο του νέου κοινού συστήματος, και πάλι θα είναι αναγκαίο, ούτως ή άλλως, να διασφαλισθεί η από κοινού εφαρμογή των μελλοντικών κανόνων εκ μέρους των κρατών μελών, ούτως ώστε να αποτραπεί η επανεμφάνιση των δυσχερειών που υφίστανται σήμερα.

Ο κανονιστικός ρόλος που προτείνεται για την Επιτροπή, επικουρούμενη από την επιτροπή ΦΠΑ, θα πρέπει, πρωτίτως, να συμπεριλαμβάνει την ερμηνεία των διαφόρων εννοιών που χρησιμοποιούνται στην κοινοτική νομοθεσία περί ΦΠΑ, σε τομείς στους οποίους η έλλειψη τέτοιων κοινών τρόπων ερμηνείας είναι δυνατό να οδηγεί είτε στη διπλή φορολόγηση, είτε στη μη φορολόγηση δεδομένης συναλλαγής. Επιπλέον, η επιτροπή θα πρέπει να καταγίνεται με τη ρύθμιση θεμάτων κατόπιν σχετικής ρητής εντολής του Συμβουλίου. Ήδη, με τη μορφή υπό την οποία λειτουργεί σήμερα, η επιτροπή επιλαμβάνεται ζητημάτων ερμηνείας και εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές επ' αυτών. Βάσει της διατυπωθείσας πρότασης, οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, με τις οποίες αποφασίζεται η κοινή εφαρμογή συγκεκριμένου στοιχείου της οδигίας, θα καταστούν νομικώς δεσμευτικές αποφάσεις της Επιτροπής και θα δημοσιοποιούνται. Με τον τρόπο αυτό θα περιορισθούν κάπως τα εμπόδια που συναντούν σήμερα οι επιχειρήσεις οι οποίες αναπτύσσουν εμπορική δραστηριότητα σε περισσότερα κράτη μέλη, καθώς και τα προβλήματα που ανακύπτουν για τα κράτη μέλη λόγω των διαφορετικών τρόπων ερμηνείας.

Η διπλή φορολόγηση βλέπει τα συμφέροντα των επιχειρήσεων, ενώ η μη φορολόγηση ενδέχεται να προκαλέσει στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ επιχειρήσεων και, συγχρόνως, συνεπάγεται την απαρύδερκτη διαφυγή εσόδων, τόσο για τα δημόσια ταμεία των κρατών μελών, όσο και από την άποψη των ιδίων πόρων που αντιπροσωπεύει ο ΦΠΑ για την Κοινότητα.

Το φαινόμενο της διπλής φορολόγησης είναι δυνατό να ανακύπτει, επί παραδείγματι, οσάκις, λόγω της διαφορετικής κατάταξης, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν με ανομοιομορφο τρόπο τους κανόνες που ισχύουν για τον τόπο παροχής. Τούτο ενδέχεται να συμβαίνει όταν ορισμένες υπηρεσίες (π.χ. μίσθωση επιβατικών αυτοκινήτων) οι οποίες εμπίπτουν στο άρθρο 9 παράγραφος 1 παρέχονται από επιχείρηση της οποίας ο κύριος τόπος δραστηριότητας βρίσκεται σε μία χώρα Α, αλλά η οποία αναπτύσσει ορισμένες δραστηριότητες σε μια χώρα Β. Αν η χώρα Β θεωρεί ότι οι εν λόγω δραστηριότητες συγκροτούν μία πάγια εγκατάσταση από την οποία πηγάζουν οι παρεχόμενες υπηρεσίες, ενώ η χώρα Α διαφωνεί με τη συγκεκριμένη ερμηνεία, τότε ανακύπτει θέμα διπλής φορολόγησης το οποίο δεν είναι δυνατό να διευθετηθεί με βάση τις τρέχουσες διατάξεις της ότης οδигίας.

³ Κοινό σύστημα ΦΠΑ. Ένα πρόγραμμα για την Ένταξη Αγορά, COM(96) 328 Τελικό της 22.7.1996.

Ένα παράδειγμα της μη επιβολής καμίας φορολογίας θα μπορούσε να είναι η μεταγραφή ενός ποδοσφαιριστή. Σε περίπτωση που η χώρα Α θεωρεί ότι η συγκεκριμένη υπηρεσία, όταν παρέχεται σε πρόσωπο το οποίο υπόκειται στον φόρο, εμπίπτει στο άρθρο 9 παράγραφος 2 στοιχείο ε), το οποίο ορίζει ότι ο τόπος παροχής είναι ο τόπος της έδρας της οικονομικής δραστηριότητας του υποκειμένου στο φόρο πελάτη (στη χώρα Β), το αποτέλεσμα θα ήταν η εφαρμογή του μηχανισμού αντίστροφης φορολόγησης (δηλαδή ο φόρος οφείλεται από τον πελάτη στη χώρα Β). Ωστόσο, αν η χώρα Β θεωρεί ότι η μεταγραφή εμπίπτει στο άρθρο 9 παράγραφος 1, το οποίο ορίζει ότι ως τόπος παροχής και, κατ' επέκταση, φορολόγησης θεωρείται ο τόπος μόνιμης εγκατάστασης του παρέχοντος την υπηρεσία (δηλαδή η χώρα Α), το αποτέλεσμα που προκύπτει από τον συνδυασμό αυτών των δεδομένων είναι να μην επιβάλλεται καθόλου φορολογία.

Η διπλή φορολογία και η μη επιβολή καμίας φορολογίας αντιστρατεύονται αμφότερες την απρόσκοπτη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, και είναι προφανές ότι τα κράτη μέλη θα ωφελούνταν από τη λειτουργία ενός οργάνου το οποίο να είναι σε θέση να διερευνηθεί αποτελεσματικά τέτοιου είδους καταστάσεις.

Στα νέα καθήκοντα της επιτροπής ΦΠΑ θα περιλαμβάνεται επίσης η παροχή συνδρομής προς την Επιτροπή επί προτάσεων για την πραγματοποίηση τεχνικών προσαρμογών στο κοινό σύστημα ΦΠΑ, προκειμένου να διευθετούνται ζητήματα που ανακύπτουν εξαιτίας ραγδαίων τεχνολογικών ή οικονομικών εξελίξεων, οσάκις το Συμβούλιο έχει εκχωρήσει ρητώς την αρμοδιότητα ρύθμισης των εν λόγω ζητημάτων.

Πρόσφατες πολιτικές εξελίξεις έχουν μεταβάλει τον ρόλο του ΝΑΤΟ, ενώ παράλληλα έχουν επέλθει ορισμένες αλλαγές στις διεθνείς σχέσεις, οι οποίες έχουν οδηγήσει σε αλλαγές των σχέσεων διεθνούς συνεργασίας. Οι εξελίξεις αυτές δεν έχουν συνοδευθεί από τις αναγκαίες τροποποιήσεις του πεδίου εφαρμογής των απαλλαγών από τον ΦΠΑ που έχουν παραχωρηθεί σε παρόμοιους οργανισμούς. Για την αναπλήρωση των κενών αυτών, η Επιτροπή, επικουρούμενη από την επιτροπή ΦΠΑ και βάσει της διαδικασίας της καλουμένης "επιτροπής κανονισμού", θα πρέπει να διαθέτει την εξουσία να αποφασίζει τις αναγκαίες προσαρμογές του άρθρου 15 παράγραφος 10 της έκτης οδηγίας για τον ΦΠΑ, το οποίο διέπει την παραχώρηση απαλλαγής σε διπλωματικές και προξενικές αποστολές, σε διεθνείς οργανισμούς, καθώς και στις δυνάμεις του ΝΑΤΟ. Στα σχετικά καθήκοντα θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται η λήψη αποφάσεων σχετικά με τις λεπτομέρειες, τον τύπο και το περιεχόμενο του πιστοποιητικού απαλλαγής από τον ΦΠΑ, το οποίο χρησιμοποιείται στον παρέχοντα την υπηρεσία ως αποδεικτικό έγγραφο κατά την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών στις προαναφερθείσες οντότητες, οι οποίες χαιρούν απαλλαγής από τον σχετικό ΦΠΑ. Ήδη, με την έκδοση της "Λεύτερης απλουστευτικής οδηγίας"⁴, το Συμβούλιο, με δήλωση στα πρακτικά, εξουσιοδότησε την επιτροπή να καταρτίσει το εν λόγω πιστοποιητικό. Παρόλα αυτά, η ρητή εκχώρηση ορισμένων εξουσιών στην Επιτροπή, επικουρούμενη από την επιτροπή ΦΠΑ, θα διασφάλιζε την προσήκουσα νομική ισχύ και δημοσίευση του εν λόγω πιστοποιητικού.

⁴ Οδηγία 95/71/ΕΚ του Συμβουλίου της 10ης Απριλίου 1995 για την τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ και για τη λήψη μέτρων απλούστευσης στον τομέα του φόρου προστιθέμενης αξίας - πεδίο εφαρμογής ορισμένων απαλλαγών και πρακτικές λεπτομέρειες εφαρμογής τους (ΕΕ αριθ. L 102 της 5.5.1995, σ. 18).

Είναι σαφές ότι η ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή και η μεταβολή του ρόλου της επιτροπής ΦΠΑ δεν πρέπει να έχει παρενέργειες για την εξουσία του Συμβουλίου να αποφασίζει επί της ακολουθητέας πολιτικής. Για τον λόγο αυτό, τα ζητήματα τα οποία άπτονται πολιτικώς ευαίσθητων θεμάτων δεν πρέπει να υποβάλλονται στην κρίση της Επιτροπής, επικουρούμενης από μια επιτροπή τεχνικού χαρακτήρα, αλλά να εξακολουθήσουν να ρυθμίζονται από το Συμβούλιο, βάσει προτάσεως της Επιτροπής. Η φορολογική πολιτική της Κοινότητας πρέπει να αποφασίζεται εις το διηνεκές από το Συμβούλιο.

Λαμβάνοντας υπόψη την ανωτέρω παραδοχή, η πρόταση ορίζει ρητώς ότι στη νέα διαδικασία δεν περιλαμβάνεται το ζήτημα των συντελεστών ΦΠΑ, το οποίο γενικά θεωρείται ως πολιτικώς ευαίσθητο από τα κράτη μέλη. Εξάλλου, η επιτροπή ΦΠΑ θα είναι αρμόδια να αποφασίζει μόνο επί των ζητημάτων που ρυθμίζονται με την έκτη οδηγία. Τούτο σημαίνει ότι όταν το Συμβούλιο δεν έχει αποφασίσει σχετικά με τη θέσπιση κανόνων γενικής ισχύος ή όταν έχει παραχωρηθεί στα κράτη μέλη η ευχέρεια να εφαρμόζουν διαφορετικούς κανόνες, η Επιτροπή, επικουρούμενη από την επιτροπή ΦΠΑ, δεν θα έχει τη δυνατότητα να επιλαμβάνεται των σχετικών ζητημάτων. Επί παραδείγματι, λόγω της έλλειψης ειδικών κανόνων, ορισμένα στοιχεία του άρθρου 22 θα εξαιρούνταν από τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής, επικουρούμενης από την επιτροπή ΦΠΑ. Το ίδιο ισχύει για εκείνες από τις διατάξεις του άρθρου 16 οι οποίες, με βάση τη διατύπωσή τους, είναι δυνατό να εφαρμόζονται κατά διαφορετικό τρόπο από τα κράτη μέλη. Η επιτροπή ΦΠΑ θα δύναται, ωστόσο, και πάλι να αποφασίσει να ασχοληθεί με τέτοια ζητήματα υπό την ιδιότητά της ως συμβουλευτικού οργάνου.

Αν η Λιασυβερνητική Λιάσκηση αποφάσιζε την καθιέρωση του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας για τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα της φορολογίας, ορισμένα από τα προβλήματα που αναλύονται πιο πάνω θα αμβλύνονταν, δεδομένου ότι η διαδικασία θέσπισης της σχετικής νομοθεσίας θα καθίστατο λιγότερο χρονοβόρα. Παρόλα αυτά, και πάλι θα ήταν αναγκαία η ταχεία και με ευέλικτο τρόπο θέσπιση μέτρων τεχνικού χαρακτήρα για την εφαρμογή της νομοθεσίας. Η δυνατότητα των κρατών μελών να επηρεάζουν καταλλήλως το αποτέλεσμα της όλης διαδικασίας θα διασφαλιζόταν εν πάση περιπτώσει μέσω των αντιπροσώπων τους στην επιτροπή και με την εφαρμογή των διαδικαστικών κανόνων που προβλέπονται στο άρθρο 2 παράγραφος III στοιχείο (ε) της απόφασης του Συμβουλίου 87/373/ΕΟΚ.

Χάρη στο νέο ρόλο της επιτροπής ΦΠΑ, το Συμβούλιο θα έχει πλέον τη δυνατότητα να εκχωρεί στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, επικουρούμενη από την επιτροπή ΦΠΑ, την εξουσία να αποφασίζει προσαρμογές του κοινού συστήματος ΦΠΑ οι οποίες καθίστανται αναγκαίες εξαιτίας των ραγδαία μεταβαλλόμενων οικονομικών ή τεχνικών δεδομένων. Η διαδικασία της "επιτροπής κανονισμού" για τον ΦΠΑ θα παρείχε στο Συμβούλιο ορισμένα περιθώρια ελιγμών, υπό την έννοια ότι, οσάκις κρίνεται σκόπιμο, ορισμένα ειδικά ζητήματα τεχνικού χαρακτήρα θα μπορούν να παραπέμπονται προς εξέταση. Κάθε φορά που αξιοποιείται η δυνατότητα αυτή, το Συμβούλιο θα πρέπει να εκχωρεί ρητώς στην Επιτροπή, επικουρούμενη από την επιτροπή ΦΠΑ, την εξουσία να αποφασίζει επί των σχετικών νέων ζητημάτων. Η λήψη μέτρων αυτής της μορφής είναι πιθανό να κρίνεται σκόπιμη από το Συμβούλιο όταν, επί παραδείγματι, μετά την καθιέρωση του ενιαίου ενοποιητικού νομοσυστήματος ή την προσχώρηση νέων κρατών μελών, θα ανακύψει η ανάγκη μεθοδευής τεχνικών προσαρμογών σε συντομο χρονικό διάστημα.

Σχολιασμός των άρθρων

Άρθρο 1

- μεταβολή του νομικού καθεστώτος της επιτροπής ΦΠΑ

Προτείνεται ο μετασχηματισμός της επιτροπής ΦΠΑ από επιτροπή συμβουλευτικού χαρακτήρα σε επιτροπή η οποία θα ενεργεί στο πλαίσιο της διαδικασίας της καλουμένης “επιτροπής κανονισμού”, η οποία γνωμοδοτεί με ειδική πλειοψηφία επί σχεδίων που της υποβάλλει η Επιτροπή. Η θεσμοθέτηση της επιτροπής και του κανονισμού λειτουργίας της προτείνεται κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 2 παράγραφος III στοιχείο (α) της απόφασης του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 1987⁵ για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή.

Σύμφωνα με την πρόταση, η Επιτροπή, επικουρούμενη από την επιτροπή ΦΠΑ, δύναται να αποφασίζει σχετικά με την κοινή εφαρμογή των διατάξεων της έκτης οδηγίας, ιδίως σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η έλλειψη ομοιόμορφης εφαρμογής είναι πιθανό να προκαλέσει το φαινόμενο της διπλής φορολόγησης ή της μη φορολόγησης. Εάν η έκτη οδηγία δεν ρυθμίζει ένα συγκεκριμένο θέμα ή εάν έχει παραχωρηθεί στα κράτη μέλη η δυνατότητα να εφαρμόζουν με διαφορετικό τρόπο το κοινό σύστημα ΦΠΑ, η Επιτροπή, επικουρούμενη από την επιτροπή ΦΠΑ, δεν θα έχει την εξουσία να θεσπίζει μέτρα εφαρμογής.

Τα ζητήματα που αναφέρονται στους συντελεστές ΦΠΑ, περιλαμβανομένων των μεταβατικών συντελεστών, εξαιρούνται ρητώς από το πεδίο εφαρμογής της προτεινόμενης διαδικασίας.

Πέραν των προτεινόμενων αρμοδιοτήτων της στο πλαίσιο της διαδικασίας της “επιτροπής κανονισμού”, η επιτροπή ΦΠΑ θα εξακολουθήσει να επιτελεί τα καθήκοντά της ως επιτροπή συμβουλευτικού χαρακτήρα, να ασχολείται δηλαδή με θέματα για τα οποία ζητείται υποχρεωτικώς η γνώμη της βάσει της οδηγίας και να αποφαινεται επί ζητημάτων τα οποία εγείρει ο πρόεδρος ή κάποιο μέλος.

- πεδίο εφαρμογής της απαλλαγής που παραχωρείται βάσει του άρθρου 15 παράγραφος 10

Στο άρθρο 15 παράγραφος 10 προβλέπεται απαλλαγή για την παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς διπλωματικές και προξενικές αποστολές, διεθνείς οργανισμούς και τις δυνάμεις του ΝΑΤΟ, αλλά μόνο εφόσον οι εν λόγω δυνάμεις υπηρετούν τον κοινό αμυντικό σκοπό.

⁵ Απόφαση του Συμβουλίου 87/373/ΕΟΚ της 13ης Ιουλίου 1987 για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ αριθ. L 197, 18.7.1987, σ. 33).

Προτείνεται να παραχωρηθεί στην Επιτροπή, επικουρούμενη από την επιτροπή ΦΠΑ, η δυνατότητα να αποφασίζει σχετικά με αναπροσαρμογές του πεδίου εφαρμογής της συγκεκριμένης απαλλαγής, όταν αυτό καθίσταται αναγκαίο λόγω εξελίξεων στο πεδίο των διεθνών σχέσεων. Επειδή η απαλλαγή ισχύει σε ολόκληρη την Κοινότητα, η θέσπιση μέτρων για την προσαρμογή του πεδίου εφαρμογής της θα πρέπει να περιορίζεται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες αποδεικνύεται ότι η παραχώρηση της απαλλαγής εξυπηρετεί το κοινό συμφέρον. Αυτό θα ίσχυε, επί παραδείγματι, για δραστηριότητες του ΝΑΤΟ οι οποίες δεν εντάσσονται στην κοινή αμυντική προσπάθεια, όπως στην περίπτωση δυνάμεων χωρών μελών του ΝΑΤΟ ή άλλων κρατών οι οποίες συμμετέχουν σε δραστηριότητες στο πλαίσιο της “Συμφωνίας συνεργασίας για την ειρήνη”.

Η εν λόγω απαλλαγή υπόκειται σε περιορισμούς τους οποίους αποφασίζει το κράτος μέλος που φιλοξενεί την οντότητα η οποία απολαύει αυτής. Στην περίπτωση των παροχών μεταξύ κρατών μελών, το δικαίωμα απαλλαγής παραχωρείται βάσει εγγράφου. Κατά την επεξεργασία της μορφής και του περιεχομένου του εν λόγω εγγράφου, η Επιτροπή είναι σκόπιμο να επικουρείται από την επιτροπή ΦΠΑ, κατά το πρότυπο της επιτροπής για τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, η οποία επιτελεί ανάλογη λειτουργία στον τομέα των ειδικών φόρων κατανάλωσης.

Πρόταση

ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ
σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας
(η επιτροπή φόρου προστιθέμενης αξίας)

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση 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 η πείρα από την εφαρμογή των μεταβατικών ρυθμίσεων που ισχύουν για την επιβολή του ΦΠΑ στο ενδοκοινοτικό εμπόριο έχει καταδείξει την ανάγκη να εφαρμόζεται με πιο ομοιόμορφο τρόπο η κοινοτική νομοθεσία, προκειμένου ιδίως να αποτρέπονται τα φαινόμενα της διπλής φορολόγησης ή της μη φορολόγησης·

ότι η Επιτροπή, στο πρόγραμμά της για την καθιέρωση του νέου κοινού συστήματος ΦΠΑ, έχει συμπεριλάβει και το μέτρο της μεταβολής του καθεστώτος της επιτροπής ΦΠΑ, ούτως ώστε αυτή, από επιτροπή συμβουλευτικού χαρακτήρα, να μετασχηματισθεί σε επιτροπή με κανονιστικές αρμοδιότητες·

ότι το Συμβούλιο, στην απόφασή του της 13ης Ιουλίου 1987^ο, εθέσπισε τους όρους άσκησης των σχετικών με την εφαρμογή της νομοθεσίας αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή,

ΕΞΕΛΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΟΔΗΓΙΑ:

^ο Απόφαση του Συμβουλίου 87/373/ΕΟΚ της 13ης Ιουλίου 1987 για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ αριθ. L 197, 18.7.1987, σ. 33).

Άρθρο 1

Η οδηγία 77/388/ΕΟΚ τροποποιείται ως εξής:

1. Το άρθρο 29 αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

“ Άρθρο 29

1. Τα μέτρα τα οποία απαιτούνται για την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας, με εξαίρεση τις διατάξεις που αναφέρονται στους συντελεστές ΦΠΑ, θεσπίζονται από την Επιτροπή σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στις παραγράφους 2 έως 4. Πέραν αυτού, η Επιτροπή θεσπίζει, με την ίδια διαδικασία, τις διατάξεις που είναι αναγκαίες για την προσαρμογή του άρθρου 15 παράγραφος 10.
2. Η Επιτροπή επικουρείται από “επιτροπή φόρου προστιθέμενης αξίας”, η οποία καλείται στο εξής: “επιτροπή ΦΠΑ”. Η επιτροπή ΦΠΑ απαρτίζεται από αντιπροσώπους των κρατών μελών, υπό την προεδρία του αντιπροσώπου της Επιτροπής.
3. Ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει στην επιτροπή ΦΠΑ σχέδιο των προς θέσπιση μέτρων. Η επιτροπή ΦΠΑ γνωμοδοτεί επί του σχεδίου εντός προθεσμίας που δύναται να τάσσει ο πρόεδρος ανάλογα με τον επείγοντα χαρακτήρα του εκάστοτε θέματος. Για τη γνωμοδότηση απαιτείται η πλειοψηφία που καθορίζεται στο άρθρο 148 παράγραφος 2 της Συνθήκης, εφόσον πρόκειται για αποφάσεις που το Συμβούλιο καλείται να εκδώσει κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής. Οι ψήφοι των αντιπροσώπων των κρατών μελών στην επιτροπή ΦΠΑ σταθμίζονται με τη μέθοδο που προβλέπεται στο εν λόγω άρθρο. Ο πρόεδρος δεν ψηφίζει.
4. (α) Η Επιτροπή θεσπίζει τα προτεινόμενα μέτρα, εφόσον αυτά συνάδουν με τη γνώμη της επιτροπής ΦΠΑ.
(β) Αν τα προτεινόμενα μέτρα δεν συνάδουν με τη γνώμη της επιτροπής ΦΠΑ ή αν η επιτροπή ΦΠΑ δεν έχει γνωμοδοτήσει επ' αυτών, η Επιτροπή υποβάλλει αμελλητί στο Συμβούλιο πρόταση για τα προς θέσπιση μέτρα. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.
(γ) Εάν κατά τη λήξη της προθεσμίας τριών μηνών από την ημερομηνία παραπομπής στο Συμβούλιο, το Συμβούλιο δεν έχει προβεί σε καμία ενέργεια, τα προτεινόμενα μέτρα θεσπίζονται από την Επιτροπή.
5. Πέραν των μέτρων για τα οποία γίνεται λόγος στην παράγραφο 1, η επιτροπή ΦΠΑ εξετάζει τα σημεία για τα οποία διεξάγονται διαβουλεύσεις δυνάμει της παρούσας οδηγίας, καθώς και τα ζητήματα που της υποβάλλει ο πρόεδρος της, είτε με δική του πρωτοβουλία, είτε κατόπιν αιτήσεως του αντιπροσώπου ενός κράτους μέλους, σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων περί του φόρου προστιθέμενης αξίας.”.

2. Το άρθρο 15 παράγραφος 10 εδάφιο 2 αντικαθίσταται από την εξής διάταξη:

“Το πεδίο εφαρμογής της παρούσας απαλλαγής είναι δυνατό να προσαρμόζεται, σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται με τη διαδικασία του άρθρου 29.

Η παρούσα απαλλαγή υπόκειται σε περιορισμούς τους οποίους θεσπίζει το κράτος μέλος υποδοχής, μέχρις ότου θεσπισθούν κοινοί κοινοτικοί φορολογικοί κανόνες. Τα στοιχεία που είναι αναγκαία για την υλοποίηση της παρούσας απαλλαγής ανταλλάσσονται με τη χρήση ομοιόμορφου εγγράφου. Η μορφή και το περιεχόμενο του εν λόγω εγγράφου αποφασίζονται με τη διαδικασία του άρθρου 29.”.

Άρθρο 2

1. Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τους νόμους, τους κανονισμούς και τις διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωση προς την παρούσα οδηγία μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1998. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν πάραυτα την Επιτροπή σχετικά.

Κατά τη θέσπιση των παραπάνω διατάξεων από τα κράτη μέλη, αυτές πρέπει να περιλαμβάνουν μνεία της παρούσας οδηγίας ή να συνοδεύονται από μνεία της παρούσας οδηγίας κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Οι μέθοδοι πραγματοποίησης της εν λόγω μνείας αποφασίζονται από τα κράτη μέλη.

2. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή το κείμενο των διατάξεων εσωτερικής νομοθεσίας τις οποίες θεσπίζουν στον τομέα τον οποίον καλύπτει η 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

Δημοσιονομικό δελτίο

Η προτεινόμενη μεταβολή του νομικού καθεστώτος της επιτροπής ΦΠΑ, η οποία θα έχει πλέον κανονιστικό και όχι συμβουλευτικό χαρακτήρα, συνεπάγεται αντίστοιχη μεταβολή του κονδυλίου του προϋπολογισμού στο οποίο καταλογίζονται οι δραστηριότητές της (από A 2511 σε A 2510). Εντούτοις, η πρόταση δεν συνεπάγεται ουδεμία μεταβολή της συχνότητας των συνεδριάσεων της επιτροπής ΦΠΑ, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι οι δαπάνες που συνδέονται με τη λειτουργία της θα παραμείνουν ως έχουν.

Η προτεινόμενη οδηγία, μετά την έκδοσή της, δεν πρόκειται να έχει συνέπειες για την είσπραξη των ιδίων πόρων της Κοινότητας.

ISSN 0254-1483

COM(97) 325 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΑ

GR

09

Αριθ. καταλόγου : CB-CO-97-315-GR-C

ISBN 92-78-21717-4

Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

L-2985 Λουξεμβούργο