



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.7.2007
COM(2007) 381 final

2007/0136 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

**modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne certaines dispositions temporaires
relatives aux taux de taxe sur la valeur ajoutée**

{SEC(2007) 910}

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1) CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Motivation et objectifs de la proposition**

Dans sa communication au Parlement européen et au Conseil relative aux taux de TVA autres que le taux de TVA normal¹, la Commission a lancé un large débat sur l'utilisation des taux réduits, en vue de définir une voie à suivre acceptable pour l'ensemble des États membres et de permettre à l'Union européenne d'avancer. Cette communication fait état des principaux résultats de l'étude réalisée pour le compte de la Commission par Copenhagen Economics². L'étude en question est avant tout consacrée aux effets des taux réduits de TVA et des dérogations en la matière, non seulement sur les services fournis localement, mais aussi, de manière plus générale, en termes de croissance économique, d'emploi et de fonctionnement du marché intérieur. L'incidence sur la distribution des revenus, l'économie informelle et les coûts de mise en œuvre pour les entreprises a également été prise en considération.

La définition de l'approche adéquate prendra beaucoup de temps. Dans l'intervalle, il importe d'éviter que certains États membres aient à modifier les taux de TVA actuellement en vigueur sur leur territoire avant l'adoption de lignes claires par le Conseil en ce qui concerne l'application de taux autres que le taux normal.

- **Contexte général**

L'étude dirigée par Copenhagen Economics arrive à la conclusion qu'un taux de TVA unique est de loin la meilleure option d'un point de vue strictement économique. Une évolution vers des taux plus uniformes présente donc des avantages considérables. Néanmoins, le recours à des taux réduits peut se révéler bénéfique pour certains secteurs bien ciblés.

Dans sa communication, la Commission souligne que même si, s'écartant du taux normal, les taux réduits semblent créer des distorsions sur le plan économique et peuvent porter atteinte à la neutralité fiscale, ils sont en réalité appliqués à des degrés divers dans tous les États membres, à une exception près.

Cette situation découle non seulement des dispositions générales qui s'appliquent à l'ensemble des États membres, mais aussi des différentes dérogations temporaires accordées à certains de ces États. Il peut s'agir de dérogations portant sur le niveau du taux fixé par la réglementation (taux zéro, taux super réduits inférieurs à 5 %) ou sur les biens et services devant être soumis au taux normal (comme les taux intermédiaires, les taux dits «taux parking» fixé à un minimum de 12 %), voire sur les deux. Alors que les dérogations octroyées à l'occasion du dernier élargissement ont une durée de

¹ COM(2007) 380 final.

² Copenhagen Economics ApS, Nyropsgade 13/1, DK-1602 Copenhague.

validité limitée, les dérogations antérieures restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du «régime définitif» portant sur les transactions intracommunautaires³. Étant donné que le régime définitif n'a pas encore été adopté à ce jour, et qu'il ne le sera pas dans un avenir proche, ces dispositions temporaires restent en vigueur jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit adoptée à l'unanimité par le Conseil. Pour ce qui est des États membres ayant adhéré à l'Union après le 1^{er} janvier 1995, les dérogations temporaires accordées dans le cadre des négociations d'adhésion s'appliquent pour une durée plus limitée, dans de nombreux cas jusqu'à la fin 2007.

ÉVALUATION PAR LA COMMISSION

Certaines dérogations sont prévues par les dispositions générales applicables en matière de taux réduits ou pourraient l'être à la suite du débat politique relatif au champ d'application et au niveau de ces taux. Néanmoins, le Conseil aura besoin de temps pour parvenir à un accord global. Il est plus qu'improbable qu'un tel accord soit trouvé d'ici la fin 2007. Autrement dit, certains États membres verront leur dérogations expirer alors que d'autres continueront à en bénéficier. Cette différence de traitement donne aux États membres des moyens d'action inégaux sans aucune justification valable, ce qui ne manquera pas de créer des tensions inacceptables.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de prolonger la plupart des dérogations arrivant à bientôt échéance au moins jusqu'à la fin 2010, c'est-à-dire jusqu'à la révision du niveau minimal de 15 % applicable au taux normal et la fin de l'application, à titre expérimental, de taux réduits sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre.

Il importe en revanche de ne pas prolonger les dérogations lorsqu'elles nuisent au bon fonctionnement du marché intérieur et/ou sont en contradiction avec d'autres politiques de la Communauté (par exemple les dérogations concernant le charbon, le coke, les carburants, le pétrole), ou lorsqu'elles sont déjà prévues par les dispositions générales relatives aux taux (par exemple pour le chauffage urbain). Par ailleurs, les dérogations peuvent être prolongées en ce qui concerne les secteurs appelés à figurer au centre des discussions du Conseil, comme la restauration et le logement, ou les produits, comme les denrées alimentaires et les produits pharmaceutiques, pour lesquels se pose la question du maintien d'un taux zéro. Cette prolongation sélective vise à éviter que les États membres jouissant actuellement de dérogations aient à modifier le niveau de leurs taux cette année pour ensuite être autorisés à réintroduire leurs taux actuels. Ainsi, les institutions européennes auront jusqu'à la fin 2010 pour définir une approche cohérente en matière de taux de TVA.

• Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition

La proposition concerne la mise en œuvre des articles 123 à 130 de la directive 2006/112/CE.

³ Directive 2006/112/CE du 28.11.2006. JO L 347 du 11.12.2006, p. 1 Voir titre VIII, chapitres 4 (dispositions particulières applicables jusqu'à l'introduction du régime définitif) et 5 (dispositions temporaires).

- **Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union**

La présente proposition est entièrement conforme à la politique de l'Union européenne en matière de TVA ainsi qu'aux autres politiques et objectifs de l'Union.

La présente proposition vise à prolonger, pour des raisons pratiques, certaines dérogations arrivant à échéance le 31 décembre 2007. Il s'agit en effet de donner au Conseil suffisamment de temps pour parvenir à un accord sur le champ d'application et le niveau à venir des taux réduits. Elle s'inscrit dans le cadre d'un exercice global qui devra respecter les principaux objectifs et politiques de l'Union, notamment en ce qui concerne la stratégie de Lisbonne. Fondé sur une étude réalisée par un groupe de réflexion économique indépendant chargé d'évaluer l'incidence des taux réduits sur les services fournis localement, notamment en termes de création d'emploi, de croissance économique et de bon fonctionnement du marché intérieur, cet exercice vise à garantir une certaine cohérence dans le domaine des taux de TVA réduits.

Par ailleurs, la présente proposition ne prolonge pas les dérogations qui nuisent au bon fonctionnement du marché intérieur et/ou qui sont en contradiction avec d'autres politiques de la Communauté (par exemple les dérogations concernant les intrants agricoles ou le charbon, le coke, les carburants, le pétrole, qui sont contraires aux objectifs dans le domaine de l'énergie et de l'environnement).

2) CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES ET ANALYSE D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

Sans objet.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de faire appel à d'autres experts extérieurs. L'étude réalisée par Copenhagen Economics sur les taux réduit constitue une base suffisante.

- **Analyse d'impact**

La présente proposition de directive ne fait que proroger la situation actuelle pour une durée limitée.

L'étude réalisée par Copenhagen Economics sur les taux réduit contient suffisamment d'éléments aux fins de l'analyse d'impact.

3) ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

- **Résumé des mesures proposées**

Prolonger jusqu'au 31 décembre 2010, de manière sélective, les dérogations octroyées en matière de TVA aux États membres ayant adhéré à l'Union européenne après le 1^{er} janvier 1995.

- **Base juridique**

Article 93 du traité.

- **Principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité s'applique dans la mesure où la proposition ne relève pas de la compétence exclusive de la Communauté. Les objectifs de la proposition ne peuvent pas être réalisés de manière satisfaisante par les États membres pour les raisons exposées ci-après.

La Communauté a déjà établi des dispositions harmonisées en matière d'application de taux de TVA réduits, notamment dans la directive 2006/112/CE. Ces dispositions ne peuvent être modifiées ou prolongées qu'au moyen d'un acte communautaire et les législations des États membres ne peuvent s'écarter des règles harmonisées.

Pour les raisons exposées ci-dessus, seule une action de la Communauté permet d'atteindre les objectifs de la proposition et de garantir l'égalité de traitement de tous les citoyens de l'Union européenne. La proposition est donc conforme au principe de subsidiarité.

- **Principe de proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité pour les raisons exposées ci-après.

La directive autorise certains États membres à continuer de bénéficier de dérogations aux règles habituelles dans le domaine des taux de TVA. Elle ne constitue donc pas une obligation.

Compte tenu de la durée limitée et du champ d'application restreint de la prolongation, la mesure est proportionnée à l'objectif poursuivi. La directive ne constitue pas une charge financière pour la Communauté. Bien que les taux de TVA réduits puissent entraîner une réduction des recettes pour les États, ils ne font peser aucune charge financière sur les opérateurs économiques, et les consommateurs devraient, en principe, profiter du maintien des réductions de taux, dans la mesure où celles-ci seront répercutées sur les prix finaux.

- **Choix des instruments**

Instruments proposés: directive.

Le recours à d'autres moyens ne serait pas approprié pour la ou les raisons ci-après.

La proposition prolonge la période d'application de dérogations mises en vigueur dans le cadre d'une directive.

4) **INCIDENCE BUDGETAIRE**

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de la Communauté.

5) INFORMATIONS SUPPLEMENTAIRES

- **Réexamen/révision/limitation dans le temps**

La proposition contient une clause de limitation dans le temps.

- **Explication détaillée de la proposition**

Ad article 1^{er}

Les dérogations déjà prévues dans le cadre des dispositions générales en matière de taux ne sont pas prolongées. Il s'agit des dérogations relatives au gaz naturel, à l'électricité et au chauffage urbain (article 102) ainsi qu'au bois de chauffage (article 122) octroyées à la République tchèque et à l'Estonie.

Les dérogations en contradiction avec d'autres politiques communautaires ne sont pas prolongées. Il s'agit des dérogations relatives au charbon, au coke, aux carburants et au pétrole octroyées à l'Estonie.

Les dérogations qui nuisent au bon fonctionnement du marché intérieur ne sont pas prolongées. Il s'agit de la dérogation relative à un taux super réduit pour les intrants agricoles octroyée à la Pologne. On notera que le taux réduit prévu à l'annexe 3 peut être appliqué à ces fournitures.

Les dérogations auxquelles les États membres concernés ont renoncé ne sont pas prolongées, étant donné qu'elles sont devenues caduques. Il s'agit de dérogations octroyées à la Hongrie et à la Slovaquie.

Sont prolongées les dérogations portant sur les points suivants:

- Taux réduits dans les secteurs appelés à figurer au centre des discussions du Conseil, comme la restauration et le logement. Les États membres concernés sont la République tchèque, Chypre, la Pologne et la Slovaquie.
- Taux zéro ou super réduits applicables aux denrées alimentaires, aux livres et aux produits pharmaceutiques. Les États membres concernés sont Chypre, Malte et la Pologne.

Articles 2, 3 et 4: dispositions finales.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne certaines dispositions temporaires relatives aux taux de taxe sur la valeur ajoutée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 93,

vu la proposition de la Commission⁴,

vu l'avis du Parlement européen⁵,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁶,

considérant ce qui suit:

- (1) La directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée⁷ prévoit certaines dérogations en matière de taux de TVA. Certaines de ces dérogations expirent à une date précise, d'autres restent en vigueur jusqu'à l'adoption du régime définitif.
- (2) Afin d'assurer une plus grande égalité de traitement entre les États membres, il convient que les dérogations ne nuisant pas au bon fonctionnement du marché intérieur et n'étant pas en contradiction avec d'autres politiques communautaires soient prolongées jusqu'à la fin de l'année 2010, c'est-à-dire jusqu'à la révision du niveau minimal de 15 % applicable au taux normal et la fin de l'application, à titre expérimental, de taux réduits sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre. Il importe en revanche de ne pas prolonger certaines dérogations.
- (3) Il n'y a pas lieu de prolonger les dérogations accordées à la République tchèque et à l'Estonie pour la fourniture de gaz naturel, d'électricité et de chauffage urbain, étant donné qu'elles sont prévues par les dispositions générales en matière de taux réduits.
- (4) Il importe de ne pas prolonger la dérogation accordée à l'Estonie pour la fourniture de charbon, de coke, de carburant et de pétrole, étant donné qu'elle est en contradiction avec d'autres politiques communautaires.

⁴ JO C [...] du [...], p. [...].

⁵ JO C [...] du [...], p. [...].

⁶ JO C [...] du [...], p. [...].

⁷ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1. Directive modifiée par la directive 2006/138/CE (JO L 384 du 29.11.2006, p. 92).

- (5) Il convient de ne pas prolonger la dérogation en vertu de laquelle la Pologne peut appliquer un taux super réduit aux livraisons de biens et prestations de services d'un type normalement destiné à être utilisé dans la production agricole, étant donné qu'elle nuit au bon fonctionnement du marché intérieur.
- (6) Il n'y a pas lieu de prolonger les dérogations accordées à la Hongrie et à la Slovaquie, ces États membres n'ayant pas appliqué ou n'appliquant plus de taux réduit.
- (7) Il convient dès lors de modifier la directive 2006/112/CE en conséquence,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 2006/112/CE est modifiée comme suit:

- 1) L'article 123 est remplacé par le texte suivant:

«Article 123

La République tchèque peut, à compter du 1^{er} janvier 2008 et jusqu'au 31 décembre 2010, continuer à appliquer un taux réduit d'au moins 5 % à la fourniture de travaux de construction dans le domaine du logement privé ne relevant pas d'une politique sociale, à l'exclusion des matériaux de construction.»

- 2) L'article 124 est supprimé.
- 3) À l'article 125, paragraphes 1 et 2, les termes «jusqu'au 31 décembre 2007» sont remplacés par les termes «à compter du 1^{er} janvier 2008 et jusqu'au 31 décembre 2010».
- 4) L'article 126 est supprimé.
- 5) À l'article 127, les termes «1^{er} janvier 2010» sont remplacés par les termes «31 décembre 2010».
- 6) L'article 128 est remplacé par le texte suivant:

«Article 128

1. La Pologne peut, à compter du 1^{er} janvier 2008 et jusqu'au 31 décembre 2010, appliquer une exonération avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur aux livraisons de certains livres et périodiques spécialisés.

2. La Pologne peut continuer à appliquer un taux réduit d'au moins 7 % à la prestation de services de restauration, à compter du 1^{er} janvier 2008 et jusqu'au 31 décembre 2010 ou jusqu'à l'introduction du régime définitif visé à l'article 402, la date retenue étant la date la plus proche.

3. La Pologne peut, à compter du 1^{er} janvier 2008 et jusqu'au 31 décembre 2010, continuer à appliquer un taux réduit d'au moins 3 % aux livraisons de produits alimentaires visées au point 1) de l'annexe III.

4. La Pologne peut, à compter du 1^{er} janvier 2008 et jusqu'au 31 décembre 2010, continuer à appliquer un taux réduit d'au moins 7 % à la prestation de services de construction, de rénovation et de transformation des habitations non fournis dans le cadre d'une politique sociale, à l'exclusion des matériaux de construction, et à la livraison, avant la première occupation, de bâtiments résidentiels ou de parties de bâtiments résidentiels visés à l'article 12, paragraphe 1, point a).»

- 7) À l'article 129, paragraphes 1 et 2, les termes «jusqu'au 31 décembre 2007» sont remplacés par les termes «à compter du 1^{er} janvier 2008 et jusqu'au 31 décembre 2010».
- 8) L'article 130 est supprimé.

Article 2

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le [...]. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Conseil
Le président
[...]