COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.11.2022
COM(2022) 569 final

2022/0353 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution 2013/805/UE autorisant la République de Pologne à introduire des mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

En vertu de l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée[1] (ci-après la «directive TVA»), le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à appliquer des mesures particulières dérogatoires à ladite directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 18 février 2022, la Pologne a demandé une prorogation de la dérogation à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive TVA afin: i) de continuer de limiter à 50 % le droit à déduction de la TVA en amont due sur l'achat, l'acquisition intracommunautaire, l'importation, la location et la prise en crédit-bail de véhicules à moteur qui ne sont pas utilisés exclusivement à des fins professionnelles, ainsi que sur les dépenses afférentes à ces véhicules, et ii) de ne pas assimiler à une prestation de services effectuée à titre onéreux l'utilisation, par un assujetti ou son personnel, de véhicules auxquels s'applique la limitation précitée du droit à la déduction de la TVA en amont, à des fins étrangères à l'activité professionnelle menée par l'assujetti.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 15 mars 2022, de la demande introduite par la Pologne. Par lettre datée du 16 mars 2022, la Commission a informé la Pologne qu'elle disposait de toutes les données d'appréciation qu'elle jugeait utiles.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'exécution de contrôles visant à déterminer dans quelle mesure les véhicules sont utilisés à des fins professionnelles et à d'autres fins (en particulier à des fins privées sans rapport avec l'entreprise) engendrerait des difficultés et des charges importantes tant pour les autorités fiscales que pour les assujettis et pourrait entraîner des litiges chronophages et coûteux pour les deux parties. Dans la pratique, il est parfois même impossible de vérifier la répartition réelle de l'utilisation de véhicules. Il peut en résulter des fraudes ou tentatives de fraudes à la TVA (par exemple par une comptabilité non fiable) et, par conséquent, une baisse des recettes fiscales. En raison du nombre de véhicules à usage mixte, la fraude fiscale pourrait être considérable.

En outre, la Pologne compte surtout de petites entreprises ayant un faible chiffre d'affaires (des «microentreprises»), souvent des entreprises individuelles ou qui n'emploient que quelques travailleurs. Il s'agit souvent d'entreprises familiales. Dans ces petites entreprises, il est fréquent que les actifs de la société ne soient pas clairement séparés des actifs privés des personnes exerçant l'activité professionnelle. Dans de tels cas, distinguer l'usage privé et l'usage professionnel de véhicules à moteur est extrêmement difficile et nécessiterait des dépenses disproportionnées, liées notamment à la nécessité de conserver une documentation détaillée.

L'application des mesures particulières demandées entraîne une réduction des charges administratives et des coûts pesant sur les entrepreneurs. Les assujettis sont libérés d'un certain nombre d'obligations lourdes en matière de documentation et de déclaration (par

[1] JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

exemple la nécessité de conserver et de communiquer à l'administration fiscale les «données kilométriques», c'est-à-dire une liste détaillée des kilomètres parcourus dans le cadre de l'activité professionnelle menée), dont l'établissement peut engendrer dans certains cas une charge administrative disproportionnée.

Les entreprises sont généralement favorables aux règles de déduction résultant de la dérogation demandée. Les mesures adoptées au titre de la décision d'exécution 2013/805/UE sont considérées comme un compromis réussi entre les règles acceptées et la tenue coûteuse, chronophage et inefficiente de registres pour prouver l'utilisation effective de véhicules à des fins professionnelles. L'acceptation des simplifications résultant de la dérogation aux règles générales peut être attestée par le fait que les assujettis les ont adoptées pour près de 90 % des véhicules utilisés.

Pour ces raisons, la République de Pologne applique depuis le 1er avril 2014 une dérogation à l'article 26, paragraphe 1, point a) et à l'article 168 de la directive TVA. Les mesures particulières précitées ont été prorogées jusqu'au 31 décembre 2019, puis jusqu'au 31 décembre 2022, respectivement par la décision d'exécution 2016/1837/UE du Conseil[2] et par la décision d'exécution (UE) 2019/1594 du Conseil[3].

Compte tenu de l'effet positif de la mesure particulière sur la charge administrative tant des contribuables que des autorités fiscales, il est proposé d'autoriser la prorogation de la mesure dérogatoire actuelle. L'autorisation devrait être valable pour une nouvelle période limitée, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2025, afin de permettre un réexamen de la nécessité et de l'efficacité de la mesure dérogatoire et du taux de répartition entre l'utilisation professionnelle et l'utilisation non professionnelle sur laquelle elle repose. Toute demande de prorogation devrait être accompagnée d'un rapport comportant le réexamen du pourcentage appliqué et transmise à la Commission au plus tard le 31 mars 2025.

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

Des dérogations similaires relatives au droit à déduction ont été accordées à d'autres États membres[4].

L'article 176 de la directive TVA prévoit que le Conseil détermine les dépenses n'ouvrant pas droit à déduction de la TVA. Jusqu'à présent, il autorise les États membres à maintenir des

---

2 Décision d'exécution (UE) 2016/1837 du Conseil du 11 octobre 2016 autorisant la Pologne à prolonger l'application de mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 280 du 18.10.2016, p. 28).

3 Décision d'exécution (UE) 2019/1594 du Conseil du 24 septembre 2019 modifiant la décision d'exécution 2013/805/UE autorisant la République de Pologne à introduire des mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 248 du 27.9.2019, p. 71).

4 Par exemple: décision d'exécution (UE) 2021/1997 du Conseil du 15 novembre 2021 modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/1994 autorisant la Croatie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 408 du 17.11.2021, p. 1); décision d'exécution (UE) 2018/1493 du Conseil du 2 octobre 2018 autorisant la Hongrie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 168 *bis* de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 252 du 8.10.2018, p. 44); décision d'exécution (UE) 2017/1854 du Conseil du 10 octobre 2017 modifiant la décision d'exécution 2014/797/UE autorisant la République d'Estonie à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 168 *bis* de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 265 du 14.10.2017, p. 17).

exclusions qui étaient en place en vertu de lois nationales au 1er janvier 1979. Sur cette base, il existe un certain nombre de dispositions de «statu quo» limitant le droit à déduction de la TVA en lien avec des véhicules à moteur appartenant à une entreprise.

Des initiatives précédentes visant à établir des règles sur les catégories de dépenses susceptibles de faire l'objet de limitations du droit à déduction se sont soldées par un échec[5]. Tant que ces règles ne sont pas harmonisées au niveau de l'Union européenne, des dérogations telles que la présente sont considérées comme appropriées.

Les mesures proposées sont donc compatibles avec les dispositions de la directive TVA.

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

Cette mesure s'inscrit dans la logique de la communication de la Commission du 15 juillet 2020 intitulée «Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance»[6], qui souligne la nécessité de soutenir les entreprises jeunes et innovantes, confrontées à une complexité administrative supérieure à celle que doivent gérer les grandes multinationales, et dont les coûts de mise en conformité tendent à être proportionnellement plus élevés que pour les entreprises de plus grande taille. Elle est également compatible avec le programme de travail de la Commission pour 2017[7], qui souligne la nécessité de simplifier la TVA pour les petites entreprises.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 395 de la directive TVA.

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

Compte tenu de la disposition de la directive TVA sur laquelle se fonde la proposition, cette dernière relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

- **Proportionnalité**

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

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir simplifier la perception de la taxe et éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales. En particulier, compte tenu de la possibilité pour les entreprises de ne pas déclarer la totalité de leur passif et du contrôle du kilométrage qui se révèle fastidieux pour les autorités fiscales, la limitation de 50 % simplifierait la procédure de perception de la TVA et empêcherait la fraude fiscale due notamment à une tenue incorrecte de la comptabilité.

---

5 COM(2004) 728 final – Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier les obligations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (JO C 24 du 29.1.2005, p. 10), retirée le 21 mai 2014 (JO C 153 du 21.5.2014, p. 3).

6 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance [COM(2020) 312 final].

7 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le programme de travail de la Commission pour 2017. COM(2016) 710 final.

- **Choix de l'instrument**

L'instrument proposé est une décision d'exécution du Conseil.

En application de l'article 395 de la directive TVA, l'octroi d'une dérogation aux règles communes en matière de TVA n'est possible que sur décision du Conseil, qui statue à l'unanimité sur proposition de la Commission. Une décision d'exécution du Conseil constitue l'instrument le plus approprié puisqu'elle peut être adressée à un seul État membre.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

La République de Pologne a joint un rapport à sa demande de prorogation de la mesure particulière susmentionnée. Ce rapport comprenait un réexamen de la limitation actuelle du droit à déduction de la TVA, comme le prévoit l'article 3, deuxième alinéa, de la décision d'exécution 2013/805/UE du Conseil[8], tel que modifié par l'article 1er de la décision d'exécution (UE) 2019/1594 du Conseil[9].

Un examen de la limitation du droit à déduction de la TVA effectué dans le cadre du rapport précité a notamment conclu que:

- la mesure particulière a contribué à simplifier la perception de la TVA et à prévenir la fraude à la TVA en éliminant la difficulté, pour un assujetti, de déterminer les parts respectives de l'usage professionnel d'un véhicule et de son usage à d'autres fins (principalement l'usage privé d'un véhicule professionnel), une situation qui favorise la fraude et l'évasion fiscale en ce qui concerne la taxe en aval;
- la mesure particulière a contribué à simplifier les obligations fiscales et à réduire les charges administratives pesant sur les assujettis (en particulier dans le secteur des PME) et sur l'administration fiscale, en réduisant sensiblement les difficultés liées à la vérification de l'exactitude des déductions de taxe en amont, tâche qui entraîne souvent des litiges administratifs et judiciaires coûteux et chronophages (pour les deux parties);
- la limitation à 50 % du droit à déduction de la TVA en amont est appropriée, car elle correspond en général à l'utilisation privée moyenne d'un véhicule par un assujetti (l'utilisation d'un taux inférieur ou supérieur entraînerait des écarts excessifs entre l'utilisation présumée et l'utilisation réelle du véhicule à des fins professionnelles et privées);
- la mesure est compatible avec le principe de neutralité et ne restreint pas le droit à déduction intégrale de la taxe en amont sur les dépenses liées aux voitures particulières, pour autant que l'assujetti satisfasse à certaines exigences en matière de tenue de registres confirmant que le véhicule est utilisé à 100 % dans le cadre d'une activité professionnelle.

---

[8] Décision d'exécution 2013/805/UE du Conseil du 17 décembre 2013 autorisant la République de Pologne à introduire des mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 353 du 28.12.2013, p. 5, telle que modifiée).

[9] Décision d'exécution (UE) 2019/1594 du Conseil du 24 septembre 2019 modifiant la décision d'exécution 2013/805/UE autorisant la République de Pologne à introduire des mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 248 du 27.9.2019, p. 71).

- **Consultation des parties intéressées**

Il n'y a pas eu de consultation des parties intéressées. La présente proposition repose sur une demande de la Pologne et concerne uniquement cet État membre particulier.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de recourir à une expertise externe.

- **Analyse d'impact**

La proposition vise à simplifier la procédure de perception de la TVA et à prévenir la fraude à la TVA. Elle peut donc avoir une incidence positive pour les entreprises comme pour les administrations. La mesure particulière a été jugée par la Pologne comme la solution la plus appropriée et elle est comparable à d'autres dérogations passées et présentes accordées à d'autres États membres.

- **Droits fondamentaux**

La proposition n'a pas de conséquences pour la protection des droits fondamentaux.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura aucune incidence négative sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La proposition contient une clause de limitation dans le temps fixée au 31 décembre 2025.

Si la Pologne envisage une prorogation de la mesure particulière au-delà de 2025, elle soumet à la Commission une demande de prorogation accompagnée d'un rapport comprenant un réexamen de la limitation du pourcentage au plus tard le 31 mars 2025.

2022/0353 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution 2013/805/UE autorisant la République de Pologne à introduire des mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée[1], et notamment son article 395, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) L'article 168 de la directive 2006/112/CE établit le droit d'un assujetti de déduire la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) grevant les livraisons de biens et prestations de services dont il a bénéficié aux fins de ses opérations taxées. L'article 26, paragraphe 1, point a), de ladite directive dispose que, lorsqu'un bien affecté à l'entreprise est utilisé pour les besoins privés des assujettis ou pour ceux de leur personnel ou, plus généralement, à des fins étrangères à leur entreprise, cette opération est assimilée à une prestation de service effectuée à titre onéreux et est donc soumise à la TVA.

(2) En vertu de la décision d'exécution 2013/805/UE du Conseil[2], la Pologne est autorisée, jusqu'au 31 décembre 2022, à limiter à 50 % le droit à déduction de la TVA due sur l'achat, l'acquisition intracommunautaire, l'importation, la location ou la prise en location ou la prise en crédit-bail de certains véhicules routiers à moteur, ainsi que sur les dépenses y afférentes, lorsque ces véhicules ne sont pas exclusivement utilisés à des fins professionnelles, et à dispenser l'assujetti de déclarer la TVA sur l'utilisation à des fins non professionnelles des véhicules faisant l'objet de la limitation (ci-après dénommée la «mesure particulière»).

(3) La décision d'exécution (UE) 2013/805 du Conseil (telle qu'elle a été modifiée) expire le 31 décembre 2022. Par lettre enregistrée à la Commission le 18 février 2022, la Pologne a sollicité l'autorisation de prolonger l'application de la mesure particulière dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE jusqu'au 31 décembre 2025, afin de limiter le droit à déduction en ce qui concerne les dépenses liées à certains véhicules routiers à moteur qui ne sont pas exclusivement utilisés à des fins professionnelles, et de dispenser les

[1] JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

[2] Décision d'exécution 2013/805/UE du Conseil du 17 décembre 2013 autorisant la République de Pologne à introduire des mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 353 du 28.12.2013, p. 51).

personnes assujetties de devoir assimiler l'utilisation non professionnelle de tels véhicules à une prestation de services effectuée à titre onéreux (ci-après la «demande»).

(4) Conformément à l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2006/112/CE, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 15 mars 2022, de la demande introduite par la Pologne. Par lettre datée du 16 mars 2022, la Commission a informé la Pologne qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier la demande.

(5) Conformément à l'article 3, deuxième alinéa, de la décision d'exécution 2013/805/UE, la Pologne a présenté à la Commission, en même temps que sa demande, un rapport sur l'application des mesures particulières, incluant un réexamen de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA. Sur la base de ces informations, la Pologne maintient qu'un taux de 50 % reste justifiable. Elle soutient également que la dérogation à la condition prévue à l'article 26, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/112/CE reste nécessaire pour éviter une double imposition. Ces mesures particulières sont justifiées par la nécessité de simplifier la procédure de perception de la TVA et d'empêcher la fraude fiscale par une tenue de comptabilité inexacte et de fausses déclarations fiscales.

(6) L'application des mesures particulières au-delà du 31 décembre 2022 n'aura qu'un effet négligeable sur le montant total des recettes fiscales perçues par la Pologne au stade de la consommation finale et n'auront pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.

(7) Il est donc approprié de proroger l'autorisation prévue par la décision d'exécution 2013/805/UE. Il y a lieu de limiter dans le temps la prorogation de l'autorisation, afin de permettre d'évaluer son efficacité et de déterminer la limitation appropriée du pourcentage appliquée au droit à la déduction de la TVA.

(8) Dans le cas où la Pologne estimerait que les mesures particulières sont nécessaires au-delà de la date d'expiration de la décision d'exécution 2013/805/UE, et afin d'assurer l'examen en temps utile de toute demande de prorogation de l'autorisation prévue dans ladite décision d'exécution, il est nécessaire de fixer les exigences applicables à une telle demande.

(9) Il y a donc lieu de modifier la décision d'exécution 2013/805/UE en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'article 3 de la décision d'exécution 2013/805/UE est remplacé par le texte suivant:

«Article 3

La présente décision expire le 31 décembre 2025.

Toute demande de prorogation de l'autorisation prévue à la présente décision est présentée à la Commission au plus tard le 31 mars 2025. Cette demande est accompagnée d'un rapport qui comprend un réexamen de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA sur la base de la présente décision.».

Article 2

La République de Pologne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président