EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 1.12.2021
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Frankrijk wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

TOELICHTING

Overeenkomstig artikel 395, lid 1, van Richtlijn 2006/112/EG[1] van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (hierna "de btw-richtlijn" genoemd) kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen elke lidstaat machtigen bijzondere, van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende maatregelen te treffen, teneinde de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 12 april 2021, heeft Frankrijk verzocht te mogen afwijken van de artikelen 218, 178 en 232 van de btw-richtlijn, om alle op Frans grondgebied gevestigde belastingplichtigen te kunnen verplichten elektronisch te factureren. Dit verzoek had betrekking op de periode 1 december 2021 tot en met 31 december 2028.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 20 september 2021, heeft Frankrijk zijn verzoek nadien gewijzigd en gevraagd dat de derogatie enkel zou zien op de artikelen 218 en 232 van de btw-richtlijn en toepassing zou vinden van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2026.

Overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 29 september 2021 van het verzoek van Frankrijk in kennis gesteld. Bij brief van 30 september 2021 heeft de Commissie Frankrijk meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Frankrijk heeft een derogatieverzoek op basis van artikel 395 van de btw-richtlijn ingediend om elektronische facturering verplicht te mogen stellen voor binnenlandse transacties tussen in Frankrijk gevestigde btw-plichtigen op grond van artikel 153 van de begrotingswet 2020 en artikel 195 van de begrotingswet 2021. Tegelijkertijd zullen de betrokken belastingplichtigen ook bepaalde aanvullende gegevens aan de belastingautoriteiten moeten toezenden.

Frankrijk is van oordeel dat verplichte elektronische facturering de fraude zal helpen bestrijden en ook het concurrentievermogen van het bedrijfsleven zal versterken. De verplichting zal ook een duidelijker realtime-inzicht in de activiteiten van bedrijven geven zodat het economisch beleid zo sterk mogelijk op de economische realiteit van de actoren kan worden afgestemd. Zij zal ook de btw-rapportageverplichtingen van bedrijven helpen te vereenvoudigen met behulp van vooraf ingevulde aangiften.

Krachtens artikel 218 van de btw-richtlijn moeten de lidstaten alle documenten of berichten zowel op papier als in elektronisch formaat als factuur aanvaarden. Frankrijk wil van dit artikel van de btw-richtlijn kunnen afwijken zodat de Franse belastingdienst alleen elektronische facturen in gemengd of gestructureerd formaat als factuur kan aanmerken.

Krachtens artikel 232 van de btw-richtlijn moet het gebruik van elektronische facturering door de afnemer worden aanvaard. Om elektronische facturering in Frankrijk te verplichten, moet dus van dit artikel worden afgeweken zodat degene die de factuur uitreikt, niet langer de toestemming van de afnemer nodig heeft om een niet op papier opgestelde factuur te sturen.

Frankrijk voert aan dat de invoering van een algemene verplichting tot elektronische facturering fraude en ontduiking zal helpen bestrijden en de vrijwillige naleving van de belastingwetgeving zal vergemakkelijken. Door de verplichting om elektronische facturen uit

[1] PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

te reiken, in combinatie met de toezending van aanvullende transactiegegevens, via een regeling met gecertificeerde particuliere platforms en een gecentraliseerd publiek platform, zal de belastingdienst immers in realtime kunnen nagaan of de aangegeven en de geïnde btw-bedragen overeenstemmen met de uitgereikte en ontvangen facturen. De belastingdienst zal btw-fraude dus veel beter kunnen voorkomen en bestrijden.

De verplichte elektronische facturering zal uitsluitend gelden voor transacties tussen belastingplichtigen (b2b). De gegevens van transacties met eindgebruikers (b2c) zullen via een ander mechanisme worden gerapporteerd. Bij intracommunautaire verwervingen zullen belastingplichtigen aanspraak kunnen blijven maken op een papieren factuur. Voor transacties tussen bedrijven en overheden (b2g) is de verplichte elektronische facturering in Frankrijk al geleidelijk in werking getreden, namelijk tussen 1 januari 2017 en 1 januari 2020. Bedrijven die voor b2g-transacties al elektronische facturen hebben opgesteld via het elektronische factureringsplatform Chorus Pro dat is ontwikkeld door het *Agence pour l'informatique financière de l'État* (AIFE), zijn dus al toegerust en voorbereid om de stap naar de verplichte elektronische facturering in hun b2b-relaties te zetten. Frankrijk stelt dat de meeste Franse btw-plichtigen al facturen in elektronisch formaat versturen of ontvangen. Volgens Frankrijk heeft in 2017 slechts 31 % van de Franse bedrijven met meer dan 10 werknemers papieren facturen gebruikt, en dit cijfer is sindsdien waarschijnlijk nog gedaald. De overschakeling op een elektronisch formaat zal een definitief einde maken aan het gebruik van papier in het factureringsproces, wat de bedrijven aanzienlijke besparingen zal opleveren.

Frankrijk is van mening dat de belastingplichtigen hun voordeel zullen doen met de elektronische facturering, zoals een snellere betaling van leveranciers en dienstverleners, lagere print- en portokosten, een goedkopere en snellere verwerking van factureringsgegevens, lagere bewaringskosten en lagere uitgaven voor opleiding en systeemontwikkeling.

Frankrijk wil de verplichting geleidelijk invoeren zodat het nieuwe systeem stapsgewijze ingang kan vinden en ondersteuning kan worden geboden op maat van de bedrijven. Vanaf 2024 zullen alle bedrijven elektronische facturen moeten ontvangen. De verplichting om elektronische facturen uit te reiken, zal geleidelijk worden ingevoerd rekening houdende met de bedrijfsgrootte: in 2024 voor grote ondernemingen, in 2025 voor ondernemingen met 250 tot 4 999 werknemers en een omzet van minder dan 1,5 miljard EUR, en in 2026 voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, inclusief belastingplichtigen die in aanmerking komen voor de in artikel 282 van de btw-richtlijn bedoelde vrijstelling voor kleine ondernemingen.

Om de interoperabiliteit te waarborgen, moeten de (particuliere en publieke) platformen die elektronische factureringsdiensten verlenen, belastingplichtigen een minimumset van gestructureerde of gemengde formaten aanbieden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan hun keuze om alternatieve formaten aan te bieden.

Gezien het brede toepassingsgebied van de derogatie is het zaak de nodige follow-up in het kader van deze derogatie, met name van het effect van de maatregel op de bestrijding van btw-fraude en -ontduiking en op belastingplichtigen, te verrichten. Als Frankrijk een verlenging van de derogatiemaatregel wil, moet het een verslag over de werking van de maatregel indienen, samen met het verzoek om verlenging. In dit verslag moet worden beoordeeld in hoeverre de maatregel btw-fraude en -ontduiking doeltreffend bestrijdt en de inning van de btw vereenvoudigt. In het verslag moet ook worden nagegaan wat het effect van de maatregel op de belastingplichtigen is, met name wat betreft de toename van de administratieve lasten en de nalevingskosten die op hen drukken.

Er wordt voorgesteld om machtiging voor de derogatie te verlenen van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2026.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Artikel 218 van de btw-richtlijn plaatst papieren en elektronische facturen op gelijke voet door te bepalen dat de lidstaten ieder document of bericht op papier of in elektronisch formaat als factuur dienen te aanvaarden. Overeenkomstig artikel 232 van de btw-richtlijn wordt elektronische facturering toegepast behoudens aanvaarding door de afnemer. De verplichte elektronische facturering zoals Frankrijk die wil invoeren, wijkt dus af van deze twee bepalingen.

De derogatie kan worden toegestaan op basis van artikel 395 van de btw-richtlijn teneinde de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen. Frankrijk heeft om de derogatiemaatregel verzocht om belastingfraude en -ontduiking te bestrijden en de inning van de belasting te vereenvoudigen. Uitgaande van de door Frankrijk verstrekte gegevens is de derogatie in overeenstemming met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied.

Aan Italië is bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/593 van de Raad[2] een soortgelijke machtiging verleend om af te wijken van de artikelen 218 en 232 van de btw-richtlijn en elektronische facturering te verplichten.

Tot slot wordt verwezen naar de in 2020 aangenomen "*mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie*"[3]. Een van de in dit actieplan beoogde maatregelen is dat de Commissie met een wetgevingsvoorstel komt om de btw-rapportageverplichtingen te moderniseren. In dit verband zal worden gekeken naar de behoefte om e-facturering verder uit breiden. De derogatiemaatregel spoort derhalve met de door het actieplan van de Commissie nagestreefde doelstellingen. Een van de maatregelen in het toekomstige Commissievoorstel zal ertoe strekken de huidige en toekomstige rapportagemechanismen voor binnenlandse transacties te stroomlijnen, inclusief het mechanisme dat bij deze derogatiemaatregel is toegestaan.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 395 van de btw-richtlijn.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Gelet op de bepaling in de btw-richtlijn die de grondslag voor het voorstel vormt, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

- **Evenredigheid**

Het voorstel is om de volgende redenen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

Dit besluit betreft een machtiging die wordt verleend aan een lidstaat op diens eigen verzoek, en houdt geen enkele verplichting in.

De verplichte elektronische facturering zal voor de belastingplichtigen een aantal wijzigingen met zich meebrengen. Frankrijk heeft evenwel niet getalmd en is al begonnen met de

[2] PB L 99 van 19.4.2018, blz. 14.

[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0312&qid=1636736675484

voorbereidingen op deze wijzigingen. De verplichting om elektronisch te factureren bij b2g-transacties, heeft ervoor gezorgd dat vele bedrijven al zijn toegerust en voorbereid om de stap naar de verplichte elektronische facturering in hun b2b-relaties te zetten.

Ook belastingplichtigen die van de vrijstelling voor kleine ondernemingen gebruikmaken, vallen onder de maatregel. Door de geleidelijke invoering ervan zullen zij echter voldoende tijd hebben om zich erop voor te bereiden. Zij zullen ook kunnen beslissen of ze een particulier platform gebruiken dan wel het publieke factureringsplatform dat door het AIFE (Chorus Pro) wordt geëxploiteerd. Het AIFE zal een gratis minimumdienst aanbieden, die de verwerking van pdf-formaten (met gegevensopvraging in een gestructureerd formaat) en een tienjarige bewaartermijn (hetgeen overeenkomt met de duur van de wettelijke verplichting om stukken voor handelsdoeleinden te bewaren in Frankrijk) omvat. Volgens de door Frankrijk verstrekte gegevens zullen de besparingen en voordelen die de invoering van elektronische facturering deze belastingplichtigen zullen opleveren, hun initiële investering om hun systemen aan te passen, ruimschoots compenseren.

De derogatie is ook beperkt in de tijd en Frankrijk moet een verslag over de werking en de doeltreffendheid van de maatregel opstellen als het deze wil verlengen.

De bijzondere maatregel staat derhalve in verhouding tot het beoogde doel, namelijk belastingontduiking bestrijden en de belastinginning vereenvoudigen.

- **Keuze van het instrument**

Voorgesteld instrument: uitvoeringsbesluit van de Raad.

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn kan slechts van de normale btw-regels worden afgeweken als de Raad een lidstaat daartoe op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen machtigt. Een uitvoeringsbesluit van de Raad is het aangewezen instrument, omdat het tot een individuele lidstaat kan worden gericht.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Effectbeoordeling**

De verplichte elektronische facturering zal gevolgen hebben voor de belastingdienst en de belastingplichtigen.

Frankrijk verwacht dat de verplichte elektronische facturering zal bijdragen aan de strijd tegen belastingontduiking, inclusief onbedoelde belastingontduiking die samenhangt met het niet of te weinig aangeven en, in het algemeen, het niet betalen van btw. De beschikbaarheid van informatie over handelstransacties zal niet alleen de strijd tegen btw-fraude versterken, maar ook een duidelijk inzicht geven in hoe nauw bedrijven commercieel met elkaar verweven zijn. Elektronische facturering zal derhalve de analyse van transacties tussen verbonden ondernemingen ondersteunen en abnormale transacties, die mogelijkerwijs een verlaging van de vennootschapsbelastinggrondslag of een verkapte winstuitkering moeten verbergen, aan het licht helpen brengen. Voorts zullen de transactiegegevens van belastingplichtigen in realtime kunnen worden verzameld. Deze gegevens kunnen als input dienen voor economische analyses van bijvoorbeeld het Insee (Nationaal Instituut voor de Statistiek) of het directoraat-generaal van de Schatkist, die tot doel hebben om het overheidsbeleid zo goed mogelijk af te stemmen op de economische realiteit.

Frankrijk stelt dat elektronische facturering de bedrijven aanzienlijke voordelen zal opleveren op het gebied van digitalisering en administratieve lastenverlichting, en ook de onderlinge relaties tussen bedrijven zal consolideren en zo hun concurrentievermogen zal versterken. Elektronische facturering zal besparingen opleveren: volgens ramingen van de Algemene Inspectie van Financiën bedragen de totale kosten van het opstellen van een elektronische factuur minder dan één euro, tegenover meer dan tien euro voor een factuur op papier.

Het verwachte voordeel zal afhangen van het feit of een bedrijf al dan niet al elektronisch factureert. Bij bedrijven die nog geen elektronische facturen gebruiken, voornamelijk kleine en middelgrote ondernemingen, zal het voordeel ongeveer 10 EUR per ontvangen factuur bedragen. Bij belastingplichtigen die al op grote schaal elektronische facturen gebruiken, voornamelijk ondernemingen met 250 of meer werknemers, zal de maatregel de factuurafhandeling verbeteren, omdat de meeste facturen die thans elektronisch worden verstuurd, nog altijd in pdf-formaat zijn, hetgeen nog steeds verwerkingskosten met zich meebrengt.

Uitgaande hiervan zouden de bedrijven op zijn minst rond de 4,5 miljard EUR per jaar kunnen besparen. Ongeveer 1,5 miljoen kleine bedrijven reiken alleen facturen op papier uit. Aangezien zij minder dan 2 000 facturen per jaar uitreiken (65 % van hen zelfs minder dan 500 facturen per jaar), wordt het aantal facturen waarop de maatregel ziet, geraamd op 450 miljoen. De afschaffing van papieren facturen zou een besparing van 10 EUR per factuur aan verwerkingskosten opleveren, en dus een totaal voordeel van 4,5 miljard EUR voor deze bedrijven.

Volgens Frankrijk is in deze calculatie nog geen rekening gehouden met de voordelen op het gebied van het zekerstellen van transactiestromen en het verkorten van betalingstermijnen, factoren die - volgens het waarnemingscentrum voor betalingstermijnen - op de kasstroom van (met name kleinere) belastingplichtigen drukken voor een bedrag van ongeveer 15 miljard EUR elk jaar.

Aangezien de aankoop van de noodzakelijke software redelijk duur kan zijn, zal er geen verplichting worden opgelegd om factureringssoftware te installeren. Om extra kosten te vermijden, zal Frankrijk belastingplichtigen zelf laten kiezen of zij hun facturen rechtstreeks doorsturen naar het publieke platform, dat ze op zijn beurt zal doorsturen naar de afnemers, of naar particuliere platforms, die de facturen naar de belastingdienst en de afnemer zullen moeten doorsturen. Om de aanloopkosten voor kleine en middelgrote ondernemingen tot een minimum te beperken, zal de belastingdienst ook gedurende een bepaalde tijd de mogelijkheid bieden om een pdf-bestand in te dienen om een elektronische factuur te genereren.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De maatregel zal geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.

2021/0388 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Frankrijk wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde[1], en met name artikel 395, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Bij brieven, ingekomen bij de Commissie op 12 april 2021 en 20 september 2021, heeft Frankrijk verzocht om machtiging tot invoering van een bijzondere maatregel in afwijking van de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG (hierna "de bijzondere maatregel" genoemd), zodat het alle op Frans grondgebied gevestigde belastingplichtigen kan verplichten elektronisch te factureren. Deze verplichting zal gelden voor facturen die worden uitgereikt voor transacties tussen belastingplichtigen. De gevraagde machtiging heeft betrekking op de periode 1 januari 2024 tot en met 31 december 2026.

(2) Bij brief van 29 september 2021 heeft de Commissie de overige lidstaten van het verzoek van Frankrijk in kennis gesteld. Bij brief van 30 september 2021 heeft de Commissie Frankrijk meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

(3) Volgens Frankrijk zal de invoering van een algemene verplichting tot elektronische facturering btw-fraude en -ontduiking helpen bestrijden. Door de verplichting om elektronische facturen uit te reiken, in combinatie met de toezending van aanvullende transactiegegevens, zal de belastingdienst in realtime kunnen nagaan of de aangegeven en de geïnde btw-bedragen overeenstemmen met de uitgereikte en ontvangen facturen, en zo btw-fraude beter kunnen voorkomen en tegengaan. De verplichting zal ook een duidelijker realtime-inzicht in de activiteiten van bedrijven geven zodat het economische beleid zo sterk mogelijk op de economische realiteit van de actoren kan worden afgestemd.

(4) Frankrijk is van mening dat de verplichting tot elektronische facturering de vrijwillige naleving van de belastingwetgeving zal vergemakkelijken. Zij zal de btw-rapportageverplichtingen van belastingplichtigen helpen te vereenvoudigen met behulp van vooraf ingevulde aangiften. Elektronische facturering zal belastingplichtigen ook andere voordelen opleveren, zoals snellere betalingen, lagere print- en portokosten,

[1] PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

goedkopere en snellere verwerking van factureringsgegevens of lagere bewaringskosten. De besparingen en voordelen die de invoering van elektronische facturering belastingplichtigen zullen opleveren, zullen hun initiële investering om hun systemen aan te passen, ruimschoots compenseren.

(5) Gezien het brede toepassingsgebied en vernieuwende karakter van de bijzondere maatregel is het zaak het effect van de bijzondere maatregel op de bestrijding van btw-fraude en -ontduiking en op belastingplichtigen te evalueren. Als Frankrijk een verlenging van de bijzondere maatregel nodig zou achten, moet het de Commissie dan ook een verslag met een evaluatie van de doeltreffendheid van de bijzondere maatregel inzake bestrijding van btw-fraude en -ontduiking en vereenvoudiging van de belastinginning voorleggen, samen met het verzoek om verlenging.

(6) Deze bijzondere maatregel mag geen afbreuk doen aan het recht van belastingplichtigen om een factuur op papier te ontvangen in het geval van intracommunautaire verwervingen.

(7) De gevraagde bijzondere maatregel moet beperkt zijn in de tijd om nadien te kunnen evalueren of de bijzondere maatregel passend en effectief was in het licht van de doelstellingen ervan.

(8) De bijzondere maatregel staat derhalve in verhouding tot de beoogde doelstellingen omdat hij beperkt is in de tijd en geleidelijk zal worden ingevoerd. Vanaf 2024 zal voor alle bedrijven een verplichting gelden om elektronische facturen te ontvangen. De verplichting om elektronische facturen uit te reiken, zal gelden in 2024 voor grote ondernemingen, in 2025 voor ondernemingen met 250 tot 4 999 werknemers en een omzet van minder dan 1,5 miljard EUR, en in 2026 voor kleine en middelgrote ondernemingen, inclusief belastingplichtigen die in aanmerking komen voor de in artikel 282 van Richtlijn 2006/112/EG bedoelde vrijstelling voor kleine ondernemingen. Voorts houdt de bijzondere maatregel niet het risico in dat de fraude zal verschuiven naar andere sectoren of andere lidstaten.

(9) De bijzondere maatregel zal geen nadelige gevolgen voor de totale belastingopbrengst in het stadium van het eindverbruik noch voor de eigen middelen van de Unie uit de btw hebben,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In afwijking van artikel 218 van Richtlijn 2006/112/EG wordt Frankrijk gemachtigd om facturen die zijn uitgereikt door op het Franse grondgebied gevestigde belastingplichtigen in de vorm van documenten of berichten, uitsluitend te aanvaarden indien die documenten of berichten in elektronisch formaat zijn doorgezonden.

Artikel 2

In afwijking van artikel 232 van Richtlijn 2006/112/EG wordt Frankrijk gemachtigd te bepalen dat voor het gebruik van elektronische facturen die zijn uitgereikt door op het Franse grondgebied gevestigde belastingplichtigen, de aanvaarding van het gebruik van elektronische facturen door de afnemer niet vereist is.

Artikel 3

Frankrijk stelt de Commissie in kennis van de nationale maatregelen ter uitvoering van de in de artikelen 1 en 2 bedoelde bijzondere maatregelen.

Artikel 4

Dit besluit is van toepassing van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2026.

Indien Frankrijk een verlenging van de in de artikelen 1 en 2 bedoelde bijzondere maatregelen nodig zou achten, moet het de Commissie een verslag met een evaluatie van de doeltreffendheid van de in artikel 3 bedoelde nationale maatregelen inzake bestrijding van btw-fraude en -ontduiking en vereenvoudiging van de belastinginning voorleggen, samen met een verzoek om verlenging. In het verslag moet het effect van die maatregelen op belastingplichtigen worden geëvalueerd en met name worden onderzocht of zij voor hen hogere administratieve lasten en kosten veroorzaken.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter