EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 1.12.2021
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Návrh

PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se Francii povoluje zavést zvláštní opatření odchylující se od článků 218 a 232 směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Podle čl. 395 odst. 1 směrnice 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty[1] (dále jen „směrnice o DPH“) může Rada na návrh Komise jednomyslně povolit kterémukoli členskému státu, aby zavedl zvláštní opatření odchylující se od ustanovení uvedené směrnice, jejichž cílem je zjednodušit postup výběru DPH nebo zabránit určitým druhům daňových úniků nebo vyhýbání se daňovým povinnostem.

Dopisem, který Komise zaevidovala dne 12. dubna 2021, požádala Francie o povolení odchýlit se od článků 218, 178 a 232 směrnice o DPH, aby mohla zavést povinnou elektronickou fakturaci, a to ohledně všech osob povinných k dani usazených na území Francie. O povolení bylo požádáno pro období od 1. prosince 2021 do 31. prosince 2028.

Francie dále dopisem, který Komise zaevidovala dne 20. září 2021, požádala, aby se povolení týkající se odchylky vztahovalo pouze na články 218 a 232 směrnice o DPH a aby se použilo od 1. ledna 2024 do 31. prosince 2026.

V souladu s čl. 395 odst. 2 druhým pododstavcem směrnice o DPH informovala Komise dopisem ze dne 29. září 2021 o žádosti Francie ostatní členské státy. Dopisem ze dne 30. září 2021 oznámila Komise Francii, že má k dispozici všechny údaje potřebné k posouzení její žádosti.

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Francie podala žádost o odchylku na základě článku 395 směrnice o DPH, aby jí bylo povoleno zavést povinnost vystavovat elektronické faktury za domácí transakce mezi osobami povinnými k DPH usazenými ve Francii na základě článku 153 finančního zákona na rok 2020 a článku 195 finančního zákona na rok 2021. Tyto osoby povinné k dani budou navíc k této povinnosti povinné zasílat správcům daně určité dodatečné údaje.

Francie se domnívá, že povinnost elektronické fakturace zlepší boj proti podvodům a zároveň posílí konkurenceschopnost podniků. Rovněž zlepší přehled o podnikatelské činnosti v reálném čase, což umožní, aby se hospodářská politika co nejvíce odvíjela od hospodářské reality zúčastněných stran. Díky této povinnosti bude rovněž možné zjednodušit povinnosti podniků v oblasti podávání zpráv o DPH, a to zavedením předvyplněného formuláře přiznání k dani.

Článek 218 směrnice o DPH stanoví povinnost členských států uznat za faktury veškeré dokumenty nebo veškerá sdělení v papírové nebo elektronické podobě. Francie by se proto chtěla od tohoto článku směrnice o DPH odchýlit, aby francouzská daňová správa mohla za faktury uznávat pouze elektronické faktury ve smíšeném nebo strukturovaném formátu.

Podle článku 232 směrnice o DPH musí příjemce s použitím elektronické faktury souhlasit. Zavedení povinnosti elektronické fakturace ve Francii proto vyžaduje odchylku od tohoto článku, aby vystavovatel již nemusel získávat souhlas příjemce s tím, že mu bude faktura zaslána v bezpapírovém formátu.

Francie tvrdí, že zavedení všeobecné povinnosti elektronické fakturace by přineslo výhody, pokud jde o boj proti daňovým podvodům a únikům, a zároveň by usnadnilo dobrovolné dodržování daňových předpisů. Povinnost vystavovat elektronické faktury a předávání dodatečných údajů o transakcích prostřednictvím systému, kterého se budou účastnit

[1] Úř. věst. L 347, 11.12.2006, s. 1.

certifikované soukromé platformy a centrální veřejná platforma, skutečně správci daně umožní ověřit v reálném čase, zda je přiznaná a vybraná DPH v souladu s vystavenými a obdrženými fakturami. Správní orgány tak budou výrazně lépe moci předcházet podvodům v oblasti DPH a bojovat proti nim.

Povinnost elektronické fakturace se bude vztahovat pouze na transakce mezi osobami povinnými k dani (B2B). Údaje o transakcích týkajících se konečných spotřebitelů (B2C) budou oznamovány prostřednictvím jiného mechanismu. V případě pořízení uvnitř Společenství budou mít osoby povinné k dani i nadále právo obdržet faktury v papírové formě. Je třeba poznamenat, že povinnost používat elektronickou fakturaci pro transakce mezi podniky a vládními institucemi (B2G) ve Francii postupně vstupovala v platnost v období od 1. ledna 2017 do 1. ledna 2020. Podniky, které již vystavovaly elektronické faktury prostřednictvím platformy pro elektronickou fakturaci B2G Chorus Pro, kterou vyvinula Státní agentura pro finanční informační technologie (Agence pour l'informatique financière de l'Etat, AIFE), jsou proto již na rozšíření povinnosti elektronické fakturace na transakce mezi podniky B2B vybaveny a připraveny. Francie tvrdí, že většina francouzských osob povinných k DPH již faktury v elektronické podobě zasílá nebo přijímá. Podle Francie v roce 2017 pouze 31 % francouzských podniků s více než deseti zaměstnanci používalo papírovou fakturaci, přičemž tento podíl se od té doby pravděpodobně snížil. Přechod na elektronický formát natrvalo odstraní papírový formát při zpracování faktur, což podnikům přinese značné úspory.

Francie se domnívá, že elektronická fakturace poskytne osobám povinným k dani výhody, např. zkrácení platebních lhůt pro dodavatele, snížení nákladů na tisk a poštovní poplatky, snížení nákladů a zmenšení zpoždění při zpracování fakturačních údajů, snížení nákladů na skladování a snížení nákladů na vzdělávání a vývoj systému.

Francie plánuje zavádět tuto povinnost postupně, aby se umožnil přechod na nový systém a jeho podpora, přizpůsobené podle jednotlivých typů podniků. Od roku 2024 se povinnost obdržet elektronickou fakturu bude vztahovat na všechny podniky. Plánuje se, že postupné zavedení povinnosti vystavovat elektronické faktury se bude řídit velikostí podniků: rok 2024 pro velké podniky, 2025 pro podniky s 250 až 4 999 zaměstnanci a obratem nižším než 1,5 miliardy EUR a rok 2026 pro malé a střední podniky a velmi malé podniky, včetně osob povinných k dani, které využívají osvobození pro malé podniky podle článku 282 směrnice o DPH.

V zájmu zajištění interoperability výměn by platformy poskytující služby elektronické fakturace, soukromé i veřejné, měly osobám povinným k dani nabídnout minimální soubor strukturovaných nebo smíšených formátů, aniž je dotčena jejich svoboda nabízet alternativní formáty.

Vzhledem k široké oblasti působnosti odchylky je důležité, aby byla zajištěna nezbytná následná opatření v rámci této odchylky, a zejména pokud jde o dopad opatření na potírání podvodů a daňových úniků v oblasti DPH a na osoby povinné k dani. Bude-li si Francie přát prodloužit opatření odchylující se od směrnice, je vyzvána, aby spolu se žádostí o prodloužení opatření předložila zprávu o jeho fungování. Tato zpráva by měla obsahovat posouzení opatření o jeho účinnosti v boji proti podvodům s DPH a vyhýbání se daňové povinnosti a ve zjednodušení výběru daně. Zpráva by měla také obsahovat posouzení dopadu opatření na osoby povinné k dani, a zejména co do zvýšení jejich administrativní zátěže a nákladů na dodržování předpisů.

Navrhuje se povolit odchylku od 1. ledna 2024 do 31. prosince 2026.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Článek 218 směrnice o DPH staví faktury v papírové a elektronické podobě na stejnou úroveň, když stanoví, že členské státy přijmou jakožto faktury dokumenty nebo sdělení v papírové nebo elektronické podobě. Podle článku 232 směrnice o DPH je použití elektronické faktury podmíněno akceptací ze strany příjemce. Povinná elektronické fakturace, jak s ní počítá Francie, by se skutečně odchylovala od obou těchto ustanovení.

Odchylka může být povolena na základě článku 395 směrnice o DPH, aby se zjednodušil postup výběru DPH nebo se zabránilo určitým formám daňových úniků nebo vyhýbání se daňovým povinnostem. Francie požádala o opatření odchylující se od směrnice v zájmu boje proti daňovým podvodům a únikům, jakož i v zájmu zjednodušení výběru daně. Z údajů poskytnutých Francií vyplývá, že odchylka je v souladu s platnými předpisy v dané oblasti politiky.

Podobné povolení umožňující Itálii odchýlit se od článků 218 a 232 směrnice o DPH za účelem zavedení povinné elektronické fakturace bylo uděleno prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2018/593[2].

V roce 2020 přijala Komise „*Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Akční plán pro spravedlivé a jednoduché zdanění podporující strategii oživení*“[3]. Jedním z opatření plánovaných v tomto akčním plánu je předložení legislativního návrhu Komise na modernizaci povinností týkajících se podávání zpráv o DPH. V této souvislosti bude posouzena potřeba dalšího rozšíření elektronické fakturace. Odchylující se opatření je proto v souladu s cíli akčního plánu Komise. Jedním z cílů budoucího návrhu Komise bude zefektivnění stávajících a budoucích mechanismů podávání zpráv pro domácí transakce, včetně mechanismu povoleného tímto odchylujícím se opatřením.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **Právní základ**

Článek 395 směrnice o DPH.

- **Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)**

Vzhledem k ustanovení směrnice o DPH, z něhož návrh vychází, se zásada subsidiarity nepoužije.

- **Proporcionalita**

Návrh je v souladu se zásadou proporcionality z těchto důvodů:

Toto rozhodnutí se týká povolení uděleného členskému státu na základě jeho vlastní žádosti a nezakládá žádnou povinnost.

Povinná elektronická fakturace bude obnášet řadu změn pro osoby povinné k dani. Francie však tyto změny očekává a příprava na ně již začala. Povinnost používat elektronickou fakturaci pro transakce B2G vedla k tomu, že mnoho podniků je již vybaveno a připraveno na rozšíření povinnosti elektronické fakturace na transakce mezi podniky B2B.

---

[2] Úř. věst. L 99, 19.4.2018, s. 14.

[3] https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2020-07/2020_tax_package_tax_action_plan_en.pdf

Působnost tohoto opatření se vztahuje také na osoby povinné k dani, které využívají osvobození od daně pro malé a střední podniky. Postupné zavádění opatření jim však poskytne dostatek času na přípravu. Kromě toho budou moci tyto podniky sami rozhodnout, zda budou využívat soukromou platformu nebo veřejnou fakturační platformu provozovanou agenturou AIFE (Chorus Pro). Tato agentura navrhne minimální bezplatnou službu, včetně zpracování formátů PDF (s vyhledáváním dat ve strukturovaném formátu), a nabídku 10leté archivace (odpovídá zákonné době trvání povinnosti archivace pro komerční účely ve Francii). Podle údajů předložených Francií budou úspory a výhody, které tyto osoby povinné k dani zavedením elektronické fakturace získají, z velké části kompenzovat počáteční investici, kterou budou muset osoby povinné k dani vynaložit na přizpůsobení svých systémů.

Odchylka je rovněž časově omezena, a pokud si Francie bude přát prodloužení tohoto odchylujícího se opatření, bude muset předložit zprávu o jeho fungování a účinnosti.

Zvláštní opatření je tudíž úměrné sledovanému cíli, jímž je boj proti daňovým únikům a zjednodušení výběru daní.

- **Volba nástroje**

Navrhovaný nástroj: prováděcí rozhodnutí Rady.

Podle článku 395 směrnice o DPH je odchylka od společných pravidel pro DPH možná pouze v případě, že ji jednomyslně schválí Rada na návrh Komise. Prováděcí rozhodnutí Rady je nejvhodnějším nástrojem, neboť může být určeno jednotlivému členskému státu.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

- **Posouzení dopadů**

Povinná elektronická fakturace bude mít dopad jak na daňovou správu, tak na osoby povinné k dani.

Francie očekává, že povinná elektronická fakturace pomůže bojovat proti daňovým únikům, včetně nezamýšlených daňových úniků (při nepodání přiznání nebo při vykázání podhodnocených částek), jakož i proti neplacení DPH obecně. Kromě boje proti podvodům v oblasti DPH umožní dostupnost informací o obchodních transakcích zjistit intenzitu obchodních vazeb mezi podniky. Zlepší proto analýzu transakcí uzavřených mezi přidruženými podniky a v této souvislosti mohou být odhaleny neobvyklé transakce, jež mohou zakrývat možné snížení základu daně z příjmů právnických osob nebo skryté rozdělování zisku. Režim dále umožní shromažďování údajů o transakcích osob povinných k dani v reálném čase. Tyto údaje mohou být využity při ekonomických analýzách prováděných například Národním statistickým úřadem (INSEE) nebo Generálním ředitelstvím pro státní pokladnu, aby bylo zajištěno co nejužší řízení veřejných politik.

Francie tvrdí, že elektronická fakturace přinese podnikům značné výhody, pokud jde o digitalizaci a snížení administrativní zátěže, a zároveň v zájmu zvýšení konkurenceschopnosti podniků mezi nimi zajistí obchodní vztahy. Elektronická fakturace by vedla k úsporám – Generální finanční inspektorát odhaduje celkové náklady na vystavení elektronické faktury na méně než jedno euro ve srovnání s více než deseti eury za papírovou fakturu.

Očekávané zisky budou mít různou povahu v závislosti na tom, zda již podniky elektronickou fakturaci používají, či nikoli. Pro podniky, které dosud nepoužívají elektronickou fakturaci, zejména pro malé a střední podniky, bude zisk činit přibližně 10 EUR na každou obdrženou

fakturu. V případě osob povinných k dani, které ji již ve velké míře využívají, zejména u podniků s 250 nebo více zaměstnanci, opatření zlepší zpracování jejich fakturačního řetězce, neboť většina faktur, které jsou v současné době vyměňovány elektronicky, je stále ve formátu PDF, což stále znamená náklady na zpracování.

Na základě těchto skutečností by minimální zisk podniků činil přibližně 4,5 miliardy EUR ročně. Přibližně 1,5 milionu malých podniků vystavuje faktury pouze v papírové podobě. Vzhledem k tomu, že tyto podniky vystavují méně než 2 000 faktur ročně (65 % z nich vystavuje méně než 500 faktur ročně), bylo by podle odhadu dotčeno 450 milionů faktur. Odstranění papírových faktur by vedlo k úsporám nákladů na zpracování ve výši 10 EUR na fakturu, což by těmto podnikům přineslo celkový zisk ve výši 4,5 miliardy EUR.

Podle Francie toto hodnocení nezohledňuje výhody, kterými jsou zajištění transakčních toků a zkrácení platebních lhůt, což podle střediska pro sledování platebních lhůt ovlivňuje peněžní tok osob povinných k dani ve výši přibližně 15 miliard EUR ročně, zejména těch menších.

Vzhledem k tomu, že náklady na pořízení nezbytného softwaru mohou být značné, nebude uložena povinnost instalovat fakturační software. Aby se zabránilo dodatečným nákladům, ponechá Francie osobám povinným k dani možnost zasílat faktury buď přímo na veřejnou platformu, která je předá jejich příjemcům, nebo na soukromé platformy, které budou odpovědné za předávání faktur daňové správě a přijímajícímu podniku. Správce daně kromě toho na určitou dobu nabídne pro vytváření elektronické faktury možnost předkládat soubor ve formátu PDF, aby se minimalizovaly vstupní náklady malých a středních podniků.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Opatření nebude mít nepříznivý dopad na vlastní zdroje Unie pocházející z DPH.

2021/0388 (NLE)

Návrh

PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se Francii povoluje zavést zvláštní opatření odchylující se od článků 218 a 232 směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

s ohledem na směrnici Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty[1], a zejména na čl. 395 odst. 1 uvedené směrnice,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dopisy, které Komise zaevidovala dne 12. dubna 2021 a 20. září 2021, požádala Francie o povolení zavést zvláštní opatření odchylující se od článků 218 a 232 směrnice 2006/112/ES („zvláštní opatření“), aby mohla zavést povinnou elektronickou fakturaci, a to pro všechny osoby povinné k dani usazené na území Francie. Tato povinnost by se vztahovala na faktury vystavené při transakcích mezi osobami povinnými k dani. Povolení se požaduje na období od 1. ledna 2024 do 31. prosince 2026.

(2) Komise uvědomila o žádosti Francie ostatní členské státy dopisem ze dne 29. září 2021. Dopisem ze dne 30. září 2021 oznámila Komise Francii, že má k dispozici všechny údaje potřebné k posouzení její žádosti.

(3) Francie tvrdí, že zavedení všeobecné povinnosti elektronické fakturace by přineslo výhody v boji proti podvodům a únikům v oblasti daně z přidané hodnoty (DPH). Povinnost vystavovat elektronické faktury spolu s předáváním dodatečných údajů o transakcích by správci daně umožnila ověřit v reálném čase, zda je přiznaná a vybraná DPH v souladu s vystavenými a obdrženými fakturami, čímž by správce mohl lépe předcházet podvodům v oblasti DPH a bojovat proti nim. Rovněž by se zlepšil přehled o podnikatelské činnosti v reálném čase, což umožní, aby se hospodářská politika co nejvíce odvíjela od hospodářské reality zúčastněných stran.

(4) Francie se domnívá, že povinnost vystavovat elektronické faktury by usnadnila dobrovolné dodržování daňových předpisů. Elektronická fakturace by rovněž umožnila zjednodušení povinnosti podniků v oblasti podávání zpráv o DPH, a to zavedením předvyplněného formuláře přiznání k dani. Elektronická fakturace poskytne osobám povinným k dani i jiné výhody, např. zkrácení platebních lhůt, snížení nákladů na tisk a poštovní poplatky, snížení nákladů a zmenšení zpoždění při zpracování fakturačních údajů nebo snížení nákladů na skladování. Úspory a výhody, které by osoby povinné k dani zavedením elektronické fakturace získaly, by z velké části kompenzovaly počáteční investici, kterou budou muset osoby povinné k dani vynaložit na přizpůsobení svých systémů.

[1] Úř. věst. L 347, 11.12.2006, s. 1.

(5) Vzhledem k široké oblasti působnosti zvláštního opatření a jeho novosti je důležité vyhodnotit dopad zvláštního opatření na potírání podvodů a daňových úniků v oblasti DPH a na osoby povinné k dani. Proto pokud se Francie bude domnívat, že je nezbytné prodloužit platnost opatření, měla by Komisi předložit společně s žádostí o prodloužení zprávu, včetně posouzení dopadů zvláštního opatření, pokud jde o jeho účinnost v boji proti podvodům a daňovým únikům v oblasti DPH a při zjednodušení výběru daně.

(6) Tímto zvláštním opatřením by nemělo být dotčeno právo osoby povinné k dani obdržet papírové faktury v případě pořízení uvnitř Společenství.

(7) Požadované zvláštní opatření by mělo být časově omezeno, aby bylo možné posoudit, zda je na základě svých cílů zvláštní opatření přiměřené a účinné.

(8) Toto zvláštní opatření je proto přiměřené sledovaným cílům, neboť je časově omezené a bude zaváděno postupně. Od roku 2024 se má povinnost obdržet elektronické faktury vztahovat na všechny podniky. Povinnost vydávat elektronické faktury se má v roce 2024 vztahovat na velké podniky, v roce 2025 na podniky s 250 až 4 999 zaměstnanci a obratem nižším než 1,5 miliardy EUR a v roce 2026 na malé a střední podniky a velmi malé podniky, včetně osob povinných k dani, které využívají osvobození pro malé podniky podle článku 282 směrnice 2006/112/ES. Zvláštní opatření navíc nevede ke vzniku rizika, že by se podvodná činnost přesunula do jiného odvětví nebo jiného členského státu.

(9) Zvláštní opatření nebude mít negativní vliv na celkovou výši daňových příjmů vybranou ve fázi konečné spotřeby a nebude mít žádný nepříznivý dopad na vlastní zdroje Unie pocházející z DPH,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Odchylně od článku 218 směrnice 2006/112/ES se Francii povoluje přijímat faktury vystavené osobami povinnými k dani usazenými na francouzském území ve formě dokladů nebo zpráv pouze tehdy, jsou-li tyto doklady nebo zprávy předány v elektronické podobě.

Článek 2

Odchylně od článku 232 směrnice 2006/112/ES se Francii povoluje stanovit, že používání elektronických faktur vystavených osobami povinnými k dani usazenými na francouzském území není podmíněno tím, že příjemce akceptuje použití elektronických faktur.

Článek 3

Francie oznámí Komisi vnitrostátní opatření, kterými se provádí zvláštní opatření týkající se odchylek uvedená v článcích 1 a 2.

Článek 4

Toto rozhodnutí se použije ode dne 1. ledna 2024 do dne 31. prosince 2026.

Bude-li se Francie domnívat, že je nezbytné zvláštní opatření týkající se odchylek uvedená v článcích 1 a 2 prodloužit, předloží Komisi žádost o prodloužení, jakož i zprávu, která vyhodnotí, do jaké míry jsou vnitrostátní opatření uvedená v článku 3 účinná pro boj proti podvodům a daňovým únikům v oblasti DPH a pro zjednodušení výběru daně. Zpráva rovněž

vyhodnotí dopad těchto opatření na osoby povinné k dani, zejména, zda pro ně opatření zvyšují administrativní zátěž a náklady.

Článek 5

Toto rozhodnutí je určeno Francouzské republice.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda/předsedkyně