EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 1.12.2021
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om bemyndigande för Frankrike att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 218 och 232 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

MOTIVERING

Enligt artikel 395.1 i direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt[1] (*mervärdesskattedirektivet*) får rådet enhälligt på kommissionens förslag bemyndiga varje medlemsstat att genomföra särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i det direktivet för att förenkla uppbörden av mervärdesskatt eller för att förhindra vissa former av skatteundandragande eller skatteflykt.

Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 12 april 2021 ansökte Frankrike om bemyndigande att avvika från artiklarna 178, 218 och 232 i mervärdesskattedirektivet för att kunna införa obligatorisk elektronisk fakturering för alla beskattningsbara personer som är etablerade på franskt territorium. Bemyndigandet avsåg perioden 1 december 2021–31 december 2028.

Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 20 september 2021 begärde Frankrike dessutom att avvikelsen endast skulle omfatta artiklarna 218 och 232 i mervärdesskattedirektivet och att den skulle tillämpas under perioden 1 januari 2024–31 december 2026.

Genom skrivelser av den 29 september 2021 underrättade kommissionen, i enlighet med artikel 395.2 andra stycket i mervärdesskattedirektivet, övriga medlemsstater om Frankrikes ansökan. Genom en skrivelse av den 30 september 2021 underrättade kommissionen Frankrike om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att kunna behandla ansökan.

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Frankrike lämnade in en ansökan om avvikelse på grundval av artikel 395 i mervärdesskattedirektivet för att få bemyndigande att införa en skyldighet att utfärda elektroniska fakturor för inhemska transaktioner mellan mervärdesskatteskyldiga som är etablerade i Frankrike, på grundval av artikel 153 i 2020 års finanslag och artikel 195 i 2021 års finanslag. Denna skyldighet kommer att åtföljas av en skyldighet för dessa beskattningsbara personer att lämna vissa ytterligare uppgifter till skattemyndigheterna.

Frankrike anser att kravet på elektronisk fakturering kommer att förbättra kampen mot bedrägerier och samtidigt stärka företagens konkurrenskraft. Det kommer också att öka kunskaper i realtid om affärsverksamheter så att den ekonomiska politiken kan styras så nära marknadsaktörernas ekonomiska verklighet som möjligt. Denna skyldighet kommer också att göra det möjligt att förenkla företagens redovisningsskyldigheter i fråga om mervärdesskatt genom att det införs ett förhandsifyllande av deras deklarationer.

I artikel 218 i mervärdesskattedirektivet föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att som fakturor godta alla handlingar eller meddelanden både i pappersform eller i elektronisk form. Frankrike vill därför få bemyndigande att tillämpa en avvikelse från denna artikel i mervärdesskattedirektivet så att endast elektroniska fakturor i blandat eller strukturerat format kan betraktas som fakturor av den franska skattemyndigheten.

Enligt artikel 232 i mervärdesskattedirektivet måste användning av en elektronisk faktura godkännas av mottagaren. Införandet av en skyldighet till elektronisk fakturering i Frankrike kräver därför ett undantag från denna artikel så att utfärdaren inte längre behöver erhålla mottagarens samtycke för att skicka en faktura i papperslös form.

[1] EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

Frankrike hävdar att införandet av ett allmänt krav på elektronisk fakturering skulle ge fördelar när det gäller att bekämpa bedrägeri och skatteundandragande, samtidigt som det skulle underlätta frivillig efterlevnad av skattelagstiftningen. Skyldigheten att utfärda elektroniska fakturor, i kombination med överföring av ytterligare transaktionsuppgifter, genom ett system med certifierade privata plattformar och en centraliserad offentlig plattform, kommer att göra det möjligt för skatteförvaltningen att i realtid kontrollera överensstämmelsen mellan den mervärdesskatt som deklarerats och uppburits och de fakturor som utfärdats och mottagits. Skatteförvaltningens förmåga att förebygga och bekämpa mervärdesskattebedrägerier kommer därför att förbättras avsevärt.

Kravet på elektronisk fakturering kommer endast att omfatta transaktioner mellan beskattningsbara personer (B2B). Uppgifter om transaktioner som involverar slutkonsumenter (B2C) kommer att rapporteras genom en annan mekanism. Vid gemenskapsinterna förvärv behåller beskattningsbara personer sin rätt att få pappersfakturor. Det bör noteras att skyldigheten att använda elektronisk fakturering för transaktioner mellan företag och myndigheter (B2G) trädde i kraft gradvis i Frankrike mellan den 1 januari 2017 och den 1 januari 2020. Företag som redan har utfärdat elektroniska fakturor via B2G Chorus Pro, som är en plattform för elektronisk fakturering som utvecklats av den statliga byrån för finansiell information (Agence pour l'informatique financière de l'Etat, AIFE) är därför redan utrustade och förberedda för att utvidga skyldigheten till elektronisk fakturering till att omfatta B2B-förbindelser. Frankrike hävdar att majoriteten av mervärdesskatteskyldiga i Frankrike redan skickar eller tar emot fakturor i elektroniskt format. Enligt Frankrike var det bara 31 % av de franska företagen med fler än tio anställda som använde pappersfakturering under 2017, och den andelen har förmodligen minskat sedan dess. Övergången till ett elektroniskt format kommer att permanent eliminera pappersformat vid hanteringen av fakturor, vilket ger betydande besparingar för företagen.

Frankrike anser att elektronisk fakturering kommer att medföra fördelar för beskattningsbara personer, exempelvis kortare betalningstider för leverantören, sänkta tryck- och portokostnader, lägre kostnader och färre förseningar i behandlingen av faktureringsuppgifter, lägre lagringskostnader och lägre kostnader för utbildning och systemutveckling.

Frankrike planerar att gradvis införa denna skyldighet för att möjliggöra en övergång till det nya systemet och ett stöd för det, anpassat till varje typ av företag. Från och med 2024 kommer alla företag vara skyldiga att ta emot elektroniska fakturor. Ett successivt införande av skyldigheten att utfärda elektroniska fakturor planeras efter företagens storlek: år 2024 för stora företag, år 2025 för företag med mellan 250 och 4 999 anställda och med en omsättning lägre än 1,5 miljarder euro och år 2026 för små och medelstora företag samt mycket små företag, inklusive beskattningsbara personer som omfattas av det undantag för små företag som avses i artikel 282 i mervärdesskattedirektivet.

För att säkerställa att utbytena är driftskompatibla bör plattformar som tillhandahåller elektroniska faktureringstjänster, både privata och offentliga, erbjuda beskattningsbara personer en minimiuppsättning strukturerade eller blandade format, utan att det påverkar deras frihet att erbjuda alternativa format.

Med tanke på det breda tillämpningsområdet för avvikelsen är det viktigt att säkerställa en uppföljning inom ramen för denna avvikelse, och framför allt åtgärdens effekter på bekämpning av mervärdesskattebedrägeri och undandragande av mervärdesskatt och på beskattningsbara personer. Om Frankrike vill förlänga den avvikande åtgärden, måste landet lämna en rapport om hur åtgärden fungerar tillsammans med ansökan om förlängning. Rapporten bör innehålla en bedömning av hur effektiv åtgärden är för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri och undandragande av mervärdesskatt, samt för att förenkla

skatteuppbörden. Rapporten bör också innehålla en utvärdering av åtgärdens effekter på beskattningsbara personer, särskilt vad avser ökningen av deras administrativa bördor och kostnaderna för regelefterlevnad.

Det föreslås att avvikelsen ska bemyndigas för perioden 1 januari 2024–31 december 2026.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Genom artikel 218 i mervärdesskattedirektivet likställs fakturor i pappersform eller i elektronisk form genom att det i den föreskrivs att medlemsstaterna som fakturor ska godta alla dokument eller meddelanden i pappersform eller i elektronisk form. Enligt artikel 232 i mervärdesskattedirektivet måste användning av elektronisk faktura godkännas av mottagaren. Den obligatoriska elektroniska fakturering som planeras av Frankrike skulle avvika från dessa två bestämmelser.

Avvikelsen kan bemyndigas på grundval av artikel 395 i mervärdesskattedirektivet i syfte att förenkla uppbörden av mervärdesskatt eller för att förhindra vissa former av skatteundandragande eller skatteflykt. Frankrike ansökte om avvikelseåtgärden för att motverka skattebedrägeri och skatteundandragande samt för att förenkla skatteuppbörden. På grundval av de uppgifter som Frankrike lämnat framgår att avvikelsen är förenlig med befintliga bestämmelser.

Ett liknande bemyndigande som ger Italien rätt att avvika från artiklarna 218 och 232 i mervärdesskattedirektivet för att genomföra obligatorisk elektronisk fakturering beviljades genom rådets genomförandebeslut (EU) 2018/593[2].

Slutligen antog kommissionen 2020 ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin”[3]. En av de åtgärder som planeras i denna handlingsplan är att kommissionen ska lägga fram ett lagstiftningsförslag om modernisering av rapporteringsskyldigheterna i fråga om mervärdesskatt. I detta sammanhang kommer det att undersökas om e-faktureringen bör byggas ut ytterligare. Den avvikande åtgärden är därför anpassad till de mål som eftersträvas med kommissionens handlingsplan. Ett av syftena med kommissionens kommande förslag kommer att vara att rationalisera befintliga och framtida rapporteringsmekanismer för inhemska transaktioner, inklusive den som tillåts genom denna avvikande åtgärd.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Artikel 395 i mervärdesskattedirektivet.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Mot bakgrund av den bestämmelse i mervärdesskattedirektivet som ligger till grund för förslaget är subsidiaritetsprincipen inte tillämplig.

- **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen av följande skäl.

[2] EUT 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

Beslutet avser ett bemyndigande som beviljas en medlemsstat på dess egen begäran och utgör därför ingen förpliktelse.

Den obligatoriska elektroniska faktureringen kommer att medföra ett antal förändringar för beskattningsbara personer. Frankrike räknar dock med dessa förändringar och förberedelser har inletts. Skyldigheten att använda elektronisk fakturering för B2G-transaktioner ledde till att många företag redan var utrustade för och förberedda på den utvidgade skyldigheten till elektronisk fakturering för B2B-transaktioner.

Beskattningsbara personer som omfattas av skattebefrielsen för små och medelstora företag omfattas av åtgärden. Det gradvisa genomförandet av åtgärden kommer dock att ge dem tillräckligt med tid att förbereda sig. Det kommer dessutom att stå dessa företag fritt att använda antingen en privat plattform eller den offentliga faktureringsplattform som drivs av AIFE (Chorus Pro). AIFE (Chorus Pro) kommer att föreslå en gratis minimitjänst, inklusive hantering av pdf-format (med datasökning i ett strukturerat format) och ett erbjudande om arkivering under tio år, vilket motsvarar den lagstadgade varaktigheten för skyldigheten att arkivera för kommersiella ändamål i Frankrike. Enligt de uppgifter som Frankrike lämnat kommer de besparingar och fördelar som dessa beskattningsbara personer kommer att få genom införandet av elektronisk fakturering i stor utsträckning att uppväga de initiala investeringar de måste göra för att anpassa sina system.

Avvikelsen är begränsad i tiden och en rapport om åtgärdens funktion och effektivitet ska utarbetas om Frankrike önskar förlänga den avvikande åtgärden.

Därför står den särskilda åtgärden i proportion till det mål som eftersträvas, nämligen att bekämpa skatteundandragande och förenkla skatteuppbörd.

- **Val av instrument**

Föreslaget instrument: rådets genomförandebeslut.

I enlighet med artikel 395 i mervärdesskattedirektivet är en avvikelse från de gemensamma mervärdesskattereglerna bara möjlig om rådet ger ett enhälligt bemyndigande på grundval av ett förslag från kommissionen. Ett rådets genomförandebeslut är det lämpligaste instrumentet, eftersom det kan riktas till en enskild medlemsstat.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Konsekvensbedömning**

Den obligatoriska elektroniska faktureringen kommer att påverka både skatteförvaltningen och beskattningsbara personer.

Frankrike förväntar sig att obligatorisk elektronisk fakturering kommer att bidra till att bekämpa skatteundandragande, inbegripet oavsiktligt skatteundandragande i samband med utebliven deklaration eller deklaration med för låga värden och, i allmänhet, utebliven betalning av mervärdesskatt. Utöver kampen mot mervärdesskattebedrägerier kommer tillgången till information om affärstransaktioner göra det möjligt att fastställa omfattningen av kommersiella förbindelserna mellan företag. Den kommer därför att förbättra analysen av transaktioner mellan närstående företag för att upptäcka onormala transaktioner, som kan dölja eventuella minskningar av bolagsskattebasen eller dolda vinstutdelningar. Dessutom möjliggör systemet insamling i realtid av uppgifter om beskattningsbara personers

transaktioner. Sådana uppgifter kan ingå i ekonomiska analyser som utförs av exempelvis INSEE (franska nationella statistikmyndigheten) eller generaldirektoratet för statskassan, så att politiken kan utformas så exakt som möjligt.

Frankrike hävdar att elektronisk fakturering kommer att leda till betydande vinster för företagen när det gäller digitalisering och minskade administrativa bördor, samtidigt som man säkrar förbindelser mellan företag för att göra dem mer konkurrenskraftiga. Det skulle medföra besparingar eftersom finansinspektionen uppskattar totalkostnaden för att utfärda en elektronisk faktura till mindre än en euro, jämfört med över tio euro för en pappersfaktura.

De förväntade vinsterna kommer att variera beroende på om företagen redan använder elektronisk fakturering eller inte. För företag som ännu inte använder elektronisk fakturering, främst små och medelstora företag, kommer vinsterna att bli cirka tio euro per mottagen faktura. För de beskattningsbara personer som redan använder elektronisk fakturering i stor utsträckning, främst företag med 250 eller fler anställda, kommer åtgärden att förbättra hanteringen av företagens faktureringskedja, eftersom majoriteten av de fakturor som för närvarande utbyts elektroniskt fortfarande är i pdf-format och därmed fortfarande medför bearbetningskostnader.

På grundval av dessa faktorer skulle vinsten för företagen vara minst cirka 4,5 miljarder euro per år. Omkring 1,5 miljoner småföretag utfärdar fakturor endast i pappersformat. Eftersom dessa företag utfärdar färre än 2 000 fakturor per år (65 % av dem utfärdar färre än 500 fakturor per år) uppskattas antalet berörda fakturor till 450 miljoner. Om pappersfakturor togs bort skulle bearbetningskostnaderna minska med 10 euro per faktura, vilket skulle ge en total vinst på 4,5 miljarder euro för dessa företag.

Enligt Frankrike tas i denna utvärdering inte hänsyn till vinsterna i form av att säkra transaktionsflöden och minska betalningstiderna, vilket enligt observationsorganet för betalningsfrister påverkar de beskattningsbara personernas kassaflöde på omkring 15 miljarder euro per år, i synnerhet de mindre.

Eftersom kostnaden för att förvärva nödvändig programvara kan vara betydande, kommer det inte att införas någon skyldighet att installera faktureringsprogram. Frankrike kommer att ge beskattningsbara personer möjlighet att vidarebefordra sina fakturor antingen direkt till den offentliga plattformen, som vidarebefordrar dem till mottagarna, eller till privata plattformar som kommer att ansvara för att fakturorna skickas till skatteförvaltningen och det mottagande företaget, för att undvika merkostnader. För att minimera inträdeskostnaderna för små och medelstora företag kommer skatteförvaltningen under en period dessutom att erbjuda möjligheten att lämna in en pdf-fil för att generera en elektronisk faktura.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Åtgärden kommer inte att ha några negativa effekter på den del av unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.

2021/0388 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om bemyndigande för Frankrike att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 218 och 232 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt[1], särskilt artikel 395.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) Genom skrivelser som registrerades hos kommissionen den 12 april 2021 och den 20 september 2021 ansökte Frankrike om bemyndigande att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 218 och 232 i direktiv 2006/112/EG (*den särskilda åtgärden*) för att införa obligatorisk elektronisk fakturering för alla beskattningsbara personer som är etablerade på franskt territorium. Denna skyldighet skulle omfatta fakturor som utfärdas i samband med transaktioner mellan beskattningsbara personer. Det begärda bemyndigandet omfattar perioden 1 januari 2024–31 december 2026.

(2) Kommissionen överlämnade Frankrikes ansökan till övriga medlemsstater genom skrivelser av den 29 september 2021. Genom en skrivelse av den 30 september 2021 underrättade kommissionen Frankrike om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att kunna behandla ansökan.

(3) Frankrike hävdar att införandet av ett allmänt krav på elektronisk fakturering skulle skärpa kampen mot mervärdesskattebedrägeri och undandragande av mervärdesskatt. Skyldigheten att utfärda elektroniska fakturor, tillsammans med överföringen av ytterligare transaktionsuppgifter, skulle göra det möjligt för skattemyndigheten att i realtid kontrollera överensstämmelsen mellan den mervärdesskatt som deklarerats och uppburits och de fakturor som utfärdats och mottagits, vilket skulle förbättra förvaltningens förmåga att förebygga och bekämpa mervärdesskattebedrägeri. Det skulle också ge ökade kunskaper i realtid om affärsverksamheter så att den ekonomiska politiken kan styras så nära marknadsaktörernas ekonomiska verklighet som möjligt.

(4) Frankrike anser att skyldigheten att utfärda elektroniska fakturor skulle underlätta frivillig efterlevnad av skattelagstiftningen. Det skulle göra det möjligt att förenkla de beskattningsbara personernas mervärdesskatteredovisningsskyldigheter genom att det införs ett förhandsifyllande av deras deklarationer. Elektronisk fakturering skulle ge beskattningsbara personer andra fördelar, som kortare betalningstider, sänkta tryck- och portokostnader, lägre kostnader och färre förseningar i behandlingen av

[1] EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

faktureringsuppgifter eller lägre lagringskostnader. De besparingar och fördelar som beskattningsbara personer skulle få genom införandet av elektronisk fakturering skulle till stor del uppväga de initiala investeringar de måste göra för att anpassa sina system.

(5) Med tanke på det breda tillämpningsområdet och att den särskilda åtgärden är ny är det viktigt att utvärdera den särskilda åtgärdens effekter på bekämpning av mervärdesskattebedrägeri och undandragande av mervärdesskatt och på beskattningsbara personer. Om Frankrike anser det nödvändigt att förlänga den särskilda åtgärden bör medlemsstaten till kommissionen, tillsammans med ansökan om förlängning, överlämna en rapport med en utvärdering av hur effektiv den särskilda åtgärden är för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri och undandragande av mervärdesskatt, samt för att förenkla skatteuppbörden.

(6) Denna särskilda åtgärd bör inte påverka beskattningsbara personers rätt att få pappersfakturor vid gemenskapsinterna förvärv.

(7) Den särskilda åtgärden bör vara begränsad i tiden, så att det kan göras en bedömning av om den särskilda åtgärden är lämplig och effektiv mot bakgrund av dess mål.

(8) Den särskilda åtgärden står därför i proportion till de eftersträvade målen, eftersom den är tidsbegränsad och kommer att genomföras gradvis. Från och med 2024 kommer alla företag vara skyldiga att ta emot elektroniska fakturor. Skyldigheten att utfärda elektroniska fakturor kommer att börja gälla år 2024 för stora företag, år 2025 för företag med mellan 250 och 4 999 anställda och med en omsättning lägre än 1,5 miljarder euro och år 2026 för små och medelstora företag, inklusive beskattningsbara personer som omfattas av det undantag för små företag som avses i artikel 282 i mervärdesskattedirektivet. Den särskilda åtgärden leder dessutom inte till någon risk för att bedrägeri skulle flyttas över till andra sektorer eller medlemsstater.

(9) Den särskilda åtgärden kommer inte att ge upphov till någon negativ inverkan på de totala skatteinkomsterna i sista konsumtionsledet eller på unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Med avvikelse från artikel 218 i direktiv 2006/112/EG bemyndigas Frankrike att godta fakturor som har utfärdats av beskattningsbara personer som är etablerade på franskt territorium i form av dokument eller meddelanden endast om dessa dokument eller meddelanden överförs i elektroniskt format.

Artikel 2

Med avvikelse från artikel 232 i direktiv 2006/112/EG bemyndigas Frankrike att föreskriva att användningen av elektroniska fakturor som utfärdas av beskattningsbara personer etablerade på franskt territorium inte måste godkännas av mottagaren.

Artikel 3

Frankrike ska till kommissionen anmäla de nationella åtgärder som genomför de särskilda åtgärder för avvikelse som avses i artiklarna 1 och 2.

Artikel 4

Detta beslut ska tillämpas från och med den 1 januari 2024 till och med den 31 december 2026.

Om Frankrike anser att förlängningen av den särskilda åtgärden för avvikelser som avses i artiklarna 1 och 2 är nödvändig ska Frankrike till kommissionen lämna en ansökan om förlängning, tillsammans med en rapport med en bedömning av hur effektiva de nationella åtgärder som avses i artikel 3 har varit för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri och undandragande av mervärdesskatt, samt för att förenkla skatteuppbörden. Rapporten bör också innehålla en utvärdering av dessa åtgärders effekter på beskattningsbara personer, särskilt om åtgärden ökar deras administrativa bördor och kostnader.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Republiken Frankrike.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande