ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 1.12.2021 г.
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за предоставяне на разрешение на Франция да въведе специална мярка за дерогация от членове 218 и 232 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

В съответствие с член 395, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност[1] („Директивата за ДДС“) Съветът, действащ с единодушие по предложение на Комисията, може да упълномощи всяка държава членка да прилага специални мерки за дерогация от разпоредбите на посочената директива, за да се опрости процедурата за събиране на ДДС или да се предотвратят определени форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци.

С писмо, заведено в Комисията на 12 април 2021 г., Франция поиска разрешение за дерогация от членове 218, 178 и 232 от Директивата за ДДС, за да може да наложи задължително електронно фактуриране за всички данъчно задължени лица, установени на територията на Франция. Разрешението бе поискано за срок от 1 декември 2021 г. до 31 декември 2028 г.

Впоследствие с писмо, заведено в Комисията на 20 септември 2021 г., Франция поиска разрешението за дерогация да обхваща само членове 218 и 232 от Директивата за ДДС и да се прилага за срок от 1 януари 2024 г. до 31 декември 2026 г.

В съответствие с член 395, параграф 2, втора алинея от Директивата за ДДС с писмо от 29 септември 2021 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Франция искане. С писмо от 30 септември 2021 г. Комисията уведоми Франция, че разполага с цялата необходима информация за разглеждане на искането.

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Франция подаде искане за дерогация по член 395 от Директивата за ДДС, за да получи разрешение да въведе задължение за издаване на електронни фактури за вътрешните сделки между данъчно задължени лица, установени във Франция, въз основа на член 153 от Финансовия закон за 2020 г. и член 195 от Финансовия закон за 2021 г. Това задължение ще бъде съпроводено от задължението тези данъчно задължени лица да изпращат на данъчните органи определени допълнителни данни.

Франция смята, че въвеждането на задължение за електронно фактуриране ще подобри борбата срещу измамите, като същевременно ще засили конкурентоспособността на предприятията. То също така ще повиши получаваните в реално време знания за стопанската дейност, което ще даде възможност икономическата политика да е съобразена във възможно най-голяма степен с икономическата реалност на стопанските субекти. Това задължение също така ще позволи да се облекчат задълженията на предприятията за отчитане на ДДС чрез въвеждане на предварително попълване на данъчните им декларации.

Член 218 от Директивата за ДДС предвижда задължение държавите членки да приемат като фактури всички документи или съобщения както на хартиен носител, така и в електронен вид. Поради това Франция би искала да получи дерогация от този член от Директивата за ДДС, така че от френската данъчна администрация за фактури да се смятат само електронни фактури в смесен или структуриран формат.

Съобразно изискването на член 232 от Директивата за ДДС електронно издадена фактура се използва, при условие че се приема от получателя. Следователно за

[1] ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

въвеждането на задължение за електронно фактуриране във Франция е необходима дерогация от този член, така че издателят вече да не бъде длъжен да получава съгласието на получателя за изпращане на фактура в нехартиен формат.

Франция заявява, че въвеждането на общо задължение за електронно фактуриране ще бъде полезно от гледна точка на борбата с измамите и отклонението от данъчно облагане, като същевременно ще улесни доброволното спазване на данъчното законодателство. Действително задължението за издаване на електронни фактури, в съчетание с предоставянето на допълнителни данни за сделката, посредством схема, включваща сертифицирани частни платформи и централизирана публична платформа, ще позволи на данъчната администрация да проверява в реално време съответствието между декларирания и събрания ДДС и издадените и получените фактури. Следователно капацитетът на администрацията за предотвратяване и противодействие на измамите с ДДС значително ще се подобри.

Задължението за електронно фактуриране ще обхваща само сделките между данъчно задължени лица (B2B). Данните на сделки, включващи крайни потребители (B2C), ще се отчитат по различен механизъм. При вътреобщностни придобивания данъчно задължените лица ще запазят правото си да получават фактури на хартиен носител. Следва да се отбележи, че във Франция задължението за използване на електронно фактуриране при сделки по модела „дружество — държавно управление“ (B2G) влезе в сила поетапно в периода между 1 януари 2017 г. и 1 януари 2020 г. Следователно дружествата, които вече са издавали електронни фактури през платформата за електронно фактуриране B2G Chorus Pro, разработена от Държавната агенция за финансови компютърни услуги (AIFE), вече са оборудвани и подготвени за разширяването на задължението за електронно фактуриране чрез включването на взаимоотношенията B2B. Франция заявява, че мнозинството от френските данъчно задължени по ДДС лица вече изпращат или получават фактури в електронен формат. Според Франция през 2017 г. едва 31 % от френските предприятия с повече от 10 работници са използвали фактуриране на хартиен носител, като оттогава насам този дял вероятно е намалял. С преминаването към електронен формат завинаги ще се премахне хартиеният формат при обработката на фактури, като по този начин ще се получат значителни икономии за предприятията.

Франция смята, че електронното фактуриране ще предостави на данъчно задължените лица предимства, като например съкращаване на времето за извършване на плащания към доставчика, на разходите за разпечатване и пощенските разноски, на разходите и забавянията при обработката на данните за фактуриране, на разходите за съхранение и на тези за обучение и разработка на системи.

Франция предвижда постепенно въвеждане на задължението, с цел да се осигури възможност за преход и поддръжка по отношение на новата система, адаптирана към всеки тип дружество. Считано от 2024 г., всички предприятия ще бъдат длъжни да приемат електронната фактура. Планира се поетапно въвеждане на задължението за издаване на електронни фактури според големината на дружествата: 2024 г. — за големи предприятия, 2025 г. — за дружества, имащи между 250 и 4 999 служители и оборот под 1,5 милиарда евро, и 2026 г. — за малки и средни предприятия, както и за съвсем малки предприятия, включително данъчно задължените лица, ползващи се от освобождаването от данък за малки предприятия, посочено в член 282 от Директивата за ДДС.

С цел да се осигури оперативната съвместимост на обмена, предоставящите услуги относно електронното фактуриране платформи следва да предлагат на данъчно

задължените лица минимален набор от структурирани или смесени формати, без да се засяга тяхната свобода да предлагат алтернативни формати.

Предвид широкия обхват на дерогацията е важно да се гарантира необходимото проследяване в рамките на тази дерогация, особено по отношение на въздействието на мярката върху борбата с измамите с ДДС и отклонението от данъчно облагане, както и върху данъчно задължените лица. Ако Франция желае да удължи срока на мярката за дерогация, заедно с искането за удължаване тя ще трябва да представи доклад за действието ѝ. В този доклад следва да се представи оценка на ефективността на мярката по отношение на борбата с измамите и отклонението от данъчно облагане с ДДС и по отношение на опростяването на събирането на данъка. Докладът следва да съдържа и оценка на въздействието на мярката върху данъчно задължените лица, и по-специално по отношение на нарастването на административната тежест и разходите за спазване на законодателството.

Предлага се дерогацията да бъде разрешена за периода от 1 януари 2024 г. до 31 декември 2026 г.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

По силата на член 218 от Директивата за ДДС се осигурява равнопоставеност на фактурите на хартиен носител и електронните фактури, като се предвижда, че държавите членки приемат като фактури документи или съобщения на хартиен носител или в електронен вид. Съобразно член 232 от Директивата за ДДС електронна фактура се използва, при условие че се приема от получателя. Задължителното електронно фактуриране, предвиждано от Франция, наистина ще представлява дерогация от тези две разпоредби.

Дерогацията може да бъде разрешена на основание член 395 от Директивата за ДДС, за да се опрости процедурата за събиране на ДДС или за да се предотвратят определени форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци. Франция поиска тази мярка за дерогация с цел борба с измамите и отклонението от данъчно облагане, както и с цел опростяване на събирането на данъка. Въз основа на предоставените от Франция данни дерогацията е съвместима с действащите разпоредби в тази област на политиката.

Подобно разрешение, позволяващо на Италия да се отклони от членове 218 и 232 от Директивата за ДДС, за да може да прилага задължително електронно фактуриране, бе предоставено с Решение за изпълнение (ЕС) 2018/593 на Съвета[2].

И накрая, през 2020 г. Комисията прие *Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета: План за действие за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за възстановяване*[3]. Едно от действията, предвидени в този план за действие, е представянето от Комисията на законодателно предложение за модернизиране на задълженията за отчитане на ДДС. В този контекст ще бъде разгледана необходимостта от по-нататъшно разширяване на електронното фактуриране. Следователно мярката за дерогация е приведена в съответствие с целите, преследвани от плана за действие на Комисията. Една от целите на бъдещото предложение на Комисията ще бъде да се рационализират съществуващите и бъдещите механизми за отчитане за вътрешните сделки, включително разрешеният с настоящата мярка за дерогация.

---

2 ОВ L 99, 19.4.2018 г., стр. 14.

3 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0312&from=EN

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Член 395 от Директивата за ДДС.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Като се има предвид разпоредбата от Директивата за ДДС, на основание на която е съставено предложението, принципът на субсидиарността не се прилага.

- **Пропорционалност**

Предложението е съобразено с принципа на пропорционалността по долупосочените причини.

Решението се отнася до предоставяне на разрешение на държава членка по нейно искане и не представлява задължение.

Задължителното електронно фактуриране ще доведе до някои промени за данъчно задължените лица. Тези промени обаче са предвидени от Франция и подготовката за тях вече е започнала. Като резултат от задължението да се използва електронно фактуриране при сделки по модела B2G, много дружества вече са оборудвани и подготвени за разширяването на задължението за електронно фактуриране чрез включване на взаимоотношенията B2B.

Данъчно задължените лица, които се ползват от освобождаването за МСП, са включени в приложното поле на мярката. Постепенното прилагане на мярката обаче ще им даде достатъчно време за подготовка. Освен това тези дружества ще имат свободата да ползват или частна платформа, или публичната платформа за фактуриране, чийто оператор е AIFE (Chorus Pro). Последната ще предлага безплатно минимална услуга, включваща работа с формати PDF (с извличане на данни в структуриран формат) и предложение за архивиране за десетгодишен срок (който съответства на законовия срок на задължението за съхраняване на архив за търговски цели във Франция). Съгласно предоставените от Франция данни икономиите, които тези данъчно задължени лица ще реализират, и преимуществата, които ще получат в резултат от прилагането на електронното фактуриране, в голяма степен ще покрият първоначалната инвестиция, която те ще трябва да вложат в адаптирането на своите системи.

Освен това дерогацията е ограничена във времето, а в случай че Франция желае да удължи мярката за дерогация, ще трябва да бъде изготвен доклад за действието и ефективността на мярката.

Следователно специалната мярка е пропорционална на поставената цел, а именно борба с отклонението от данъчно облагане и опростяване на събирането на данъка.

- **Избор на инструмент**

Предложен нормативен акт: решение за изпълнение на Съвета.

В съответствие с член 395 от Директивата за ДДС дерогация от общите правила за ДДС е възможна единствено след като Съветът, действащ с единодушие по предложение на Комисията, е дал своето разрешение. Решението за изпълнение на Съвета е най-подходящият инструмент, тъй като негов адресат може да бъде отделна държава членка.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Оценка на въздействието**

Задължителното електронно фактуриране ще окаже въздействие както по отношение на данъчната администрация, така и на данъчно задължените лица.

Франция очаква, че задължителното електронно фактуриране ще подпомогне борбата с отклонението от данъчно облагане, свързано с недекларирането или декларирането в занижен размер на ДДС, както и като цяло с неплащането на ДДС. Освен борбата с измамите с ДДС, наличието на информация за търговските операции ще позволи да се определи интензивността на търговските връзки между дружествата. Следователно то ще подпомогне анализа на сделките, сключени между свързани дружества, с цел да се откриват сделки извън нормалното, при които може да се прикриват евентуални случаи на намаляване на основите за облагане с корпоративен данък или скрито разпределение на печалба. Освен това схемата ще позволи събиране на данни за сделките на данъчно задължените лица в реално време. Тези данни могат да бъдат използвани при икономическите анализи, извършвани например от INSEE (Националния статистически институт) или генералната дирекция „Държавно съкровище“, за да се осигури максимално съобразяване на публичната политика с реалностите.

Франция заявява, че въвеждането на електронно фактуриране ще доведе до значителни ползи от гледна точка на цифровизацията и намаляването на административната тежест, като същевременно ще защити междуфирмените взаимоотношения, с цел да ги направи по-конкурентоспособни. То ще доведе до икономии, като по оценки на Генералния инспекторат по финансите пълният размер на разходите за издаване на електронна фактура ще бъде под едно евро, в сравнение с над десет евро за фактура на хартиен носител.

Очакваните ползи ще бъдат от различно естество, в зависимост от това дали предприятията вече използват електронно фактуриране, или не. За предприятията, които все още не използват електронно фактуриране — основно малки и средни предприятия, ползите ще възлизат приблизително на 10 евро на получена фактура. За данъчно задължените лица, които вече широко ги използват — основно дружества с 250 служители или повече, мярката ще подобри обработването на веригата на фактуриране, тъй като повечето от фактурите, които понастоящем се обменят по електронен път, все още са във формат PDF, поради което все още са свързани с разходи за обработване.

Въз основа на тези елементи минималната полза за дружествата би възлизала на около 4,5 милиарда евро годишно. Около 1,5 милиона малки предприятия издават фактури само в хартиен формат. Предвид това, че тези дружества издават по-малко от 2 000 фактури годишно (65 % от тях издават под 500 фактури годишно), обемът на въпросните фактури се оценява на 450 милиона. Премахването на фактурите на хартиен носител би довело до икономия от разходите за отработване в размер на 10 евро на фактура, с което ползата за тези дружества ще бъде общо 4,5 милиарда евро.

Според Франция в тази оценка не са отчетени ползите от гледна точка на сигурността на свързаните със сделките потоци и съкращаването на времето за плащане, което според Обсерваторията за крайните срокове за плащане се отразява на паричните потоци на данъчно задължените лица с около 15 милиарда евро всяка година, и по-специално на по-малките.

Тъй като разходите за придобиване на необходимия софтуер могат да бъдат значителни, няма да бъде налагано задължение да се инсталира софтуер за фактуриране. С цел избягване на допълнителни разходи Франция ще остави на данъчно задължените лица възможността да предоставят своите фактури или директно на публичната платформа, която ще ги препраща на техните получатели, или на частни платформи, които ще отговарят за предаването на фактурите на данъчната администрация и на дружеството получател. Освен това, с цел да бъдат сведени до минимум разходите за въвеждане за малките и средни предприятия, данъчната администрация ще предложи възможността за известен период от време да се подава файл в PDF, за да се генерира електронна фактура.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Мярката няма да има отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.

2021/0388 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за предоставяне на разрешение на Франция да въведе специална мярка за дерогация от членове 218 и 232 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност[1], и по-специално член 395, параграф 1 от нея,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

(1) С писма, заведени в Комисията на 12 април 2021 г. и 20 септември 2021 г., Франция поиска разрешение за въвеждане на специална мярка за дерогация от членове 218 и 232 от Директива 2006/112/ЕО („специалната мярка“) за въвеждане на задължително електронно фактуриране за всички данъчно задължени лица, установени на територията на Франция. Това задължение би обхванало фактурите, издавани във връзка със сделките между данъчно задължени лица. Разрешението бе поискано за срок от 1 януари 2024 г. до 31 декември 2026 г.

(2) С писма от 29 септември 2021 г. Комисията предаде на останалите държави членки отправеното от Франция искане. С писмо от 30 септември 2021 г. Комисията уведоми Франция, че разполага с цялата необходима информация за разглеждане на искането.

(3) Франция заявява, че въвеждането на общо задължение за електронно фактуриране ще бъде полезно от гледна точка на борбата с измамите с данъка върху добавената стойност (ДДС) и отклонението от данъчно облагане с ДДС. Задължението за издаване на електронни фактури, в съчетание с предоставянето на допълнителни данни за сделката, ще позволи на данъчната администрация да проверява в реално време съответствието между декларирания и събрания ДДС и издадените и получените фактури, което ще подобри капацитета на администрацията за предотвратяване и противодействие на измамите с ДДС. То също така ще повиши получаваните в реално време знания за стопанската дейност, което ще даде възможност икономическата политика да е съобразена във възможно най-голяма степен с икономическата реалност на стопанските субекти.

(4) Франция смята, че задължението за издаване на електронни фактури ще улесни доброволното спазване на данъчното законодателство. То ще позволи да се

[1] ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

облекчат задълженията на данъчно задължените лица за отчитане на ДДС чрез въвеждане на предварително попълване на данъчните им декларации. Електронното фактуриране ще предостави на данъчно задължените лица и други предимства, като например съкращаване на времето за извършване на плащания, на разходите за разпечатване и пощенските разноски, на разходите и забавянията при обработката на данните за фактуриране или на разходите за съхранение. Икономиите, които данъчно задължените лица ще реализират, и преимуществата, които ще получат в резултат от прилагането на електронното фактуриране, в голяма степен ще покрият първоначалната инвестиция, която те ще трябва да вложат в адаптирането на своите системи.

(5) Предвид широкия обхват и новостта на специалната мярка е важно да се оцени въздействието на специалната мярка върху борбата с измамите и отклонението от данъчно облагане с ДДС, както и върху данъчно задължените лица. Затова, когато Франция прецени, че е необходимо удължаване на срока на действие на специалната мярка, заедно с искането за удължаване на срока на действие тя следва да представи пред Комисията доклад, съдържащ оценката на ефективността на специалната мярка по отношение на борбата с измамите и отклонението от данъчно облагане с ДДС и по отношение на опростяването на събирането на данъка.

(6) Тази специална мярка следва да не засяга правото на данъчно задълженото лице да получава фактури на хартиен носител при вътреобщностни придобивания.

(7) Исканата специална мярка следва да бъде ограничена във времето, за да може да се прецени дали специалната мярка е подходяща и ефективна от гледна точка на целите ѝ.

(8) Следователно специалната мярката е пропорционална на поставените цели, тъй като е ограничена във времето и ще се прилага постепенно. Считано от 2024 г., всички предприятия ще бъдат длъжни да приемат електронни фактури. Задължението за издаване на електронни фактури трябва да се прилага от 2024 г. за големи предприятия, от 2025 г. — за дружества, имащи между 250 и 4 999 служители и оборот под 1,5 милиарда евро, а от 2026 г. — за малки и средни предприятия, включително данъчно задължените лица, ползващи се от освобождаването от данък за малки предприятия, посочено в член 282 от Директива 2006/112/ЕО. Освен това специалната мярка не създава риск от прехвърляне на измамите към други отрасли или други държави членки.

(9) Специалната мярка няма да има отрицателно отражение върху общия размер на данъчните приходи, събирани на етапа на крайното потребление, нито върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Чрез дерогация от член 218 от Директива 2006/112/ЕО на Франция се разрешава да приема фактури, които са издадени от установени на нейната територия данъчно задължени лица, под формата на документи или съобщения само ако тези документи или съобщения са подадени в електронен формат.

Член 2

Чрез дерогация от член 232 от Директива 2006/112/ЕО на Франция се разрешава да постанови, че за използването на електронни фактури, издадени от установени на нейната територия данъчно задължени лица, не се изисква приемане от страна на получателя на използването на електронни фактури.

Член 3

Франция уведомява Комисията за националните мерки за прилагане на специалните мерки за дерогациите, посочени в членове 1 и 2.

Член 4

Настоящото решение се прилага от 1 януари 2024 г. до 31 декември 2026 г.

Когато Франция прецени, че е необходимо удължаване на срока на действие на специалните мерки за дерогациите, посочени в членове 1 и 2, заедно с искането за удължаване Франция представя пред Комисията доклад, съдържащ оценка на степента на ефективност на националните мерки, посочени в член 3, по отношение на борбата с измамите и отклонението от данъчно облагане с ДДС и по отношение на опростяването на събирането на данъка. Докладът трябва да съдържа оценка на въздействието на тези мерки върху данъчно задължените лица, и по-специално дали мерките водят до нарастване на административната тежест и разходите.

Член 5

Адресат на настоящото решение е Френската република.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател