EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 1.12.2021
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o dovoljenju Franciji, da uvede posebni ukrep, ki odstopa od členov 218 in 232 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

V skladu s členom 395(1) Direktive 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost[1] (v nadaljnjem besedilu: direktiva o DDV) lahko Svet na predlog Komisije soglasno dovoli katerikoli državi članici, da uvede posebne ukrepe, ki odstopajo od določb te direktive, za poenostavitev postopka obračunavanja davka ali za preprečevanje nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom.

Z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 12. aprila 2021, je Francija zaprosila za dovoljenje, s katerim bi odstopala od členov 218, 178 in 232 direktive o DDV, da bi lahko uvedla obvezno izdajanje elektronskih računov za vse davčne zavezance s sedežem na ozemlju Francije. Dovoljenje naj bi veljalo za obdobje od 1. decembra 2021 do 31. decembra 2028.

Nadalje je Francija z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 20. septembra 2021, zaprosila, da se dovoljenje za odstopanje nanaša le na člena 218 in 232 direktive o DDV ter da se uporablja od 1. januarja 2024 do 31. decembra 2026.

V skladu s členom 395(2), drugi pododstavek, direktive o DDV je Komisija z dopisom z dne 29. septembra 2021 o zahtevi Francije obvestila druge države članice. Komisija je z dopisom z dne 30. septembra 2021 obvestila Francijo, da ima vse informacije, potrebne za presojo zahteve.

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Francija je vložila zahtevo za odstopanje na podlagi člena 395 direktive o DDV, da bi lahko uvedla obvezno izdajanje elektronskih računov za domače transakcije med zavezanci za DDV s sedežem v Franciji na podlagi člena 153 zakona o financah za leto 2020 in člena 195 zakona o financah za leto 2021. Poleg te obveznosti bodo morali zadevni davčni zavezanci pošiljati davčnim organom določene dodatne podatke.

Francija meni, da bo obveznost izdajanja elektronskih računov veliko prispevala k boju proti goljufijam in hkrati okrepila konkurenčnost podjetij. Prav tako se bo izboljšalo poznavanje dejavnosti podjetij v realnem času, kar bo omogočilo, da bo gospodarska politika čim bolj prilagojena gospodarski realnosti akterjev. Obveznost bo z uvedbo predizpolnjenih obrazcev za obračun DDV podjetjem omogočila tudi poenostavitev obveznosti poročanja o DDV.

Člen 218 direktive o DDV določa, da države članice kot račune sprejmejo vse dokumente ali sporočila na papirju ali v elektronski obliki. Francija želi zato pridobiti odstopanje od tega člena direktive o DDV, da bi francoska davčna uprava kot račun štela le elektronske račune, ki so v mešani ali strukturirani obliki.

V skladu s členom 232 direktive o DDV je uporaba elektronskega računa pogojena s tem, da prejemnik take račune sprejema. Zato je za uvedbo obveznosti izdajanja elektronskih računov v Franciji potrebno odstopanje od tega člena, tako da izdajatelju ni več treba pridobiti soglasja prejemnika za pošiljanje računa v brezpapirni obliki.

Francija trdi, da bi uvedba splošne obveznosti izdajanja elektronskih računov prinesla koristi v smislu boja proti goljufijam in utajam, hkrati pa bi olajšala prostovoljno spoštovanje davčne zakonodaje. Obveznost izdajanja elektronskih računov bo skupaj s prenosom dodatnih podatkov o transakcijah prek programa, ki vključuje certificirane zasebne platforme in centralizirano javno platformo, davčni upravi omogočila, da v realnem času preveri skladnost

[1] UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

med prijavljenim in pobranim DDV ter izdanimi in prejetimi računi. Zato se bo zmogljivost uprave pri preprečevanju goljufij na področju DDV in boju proti njim znatno izboljšala.

Obveznost izdajanja elektronskih računov bo zajemala samo transakcije med davčnimi zavezanci (B2B). Podatki o transakcijah, ki vključujejo končne potrošnike (B2C), bodo pridobljeni prek drugega mehanizma. V primeru pridobitev znotraj Skupnosti bodo davčni zavezanci obdržali pravico do prejemanja računov na papirju. Opozoriti je treba, da je v Franciji med 1. januarjem 2017 in 1. januarjem 2020 začela postopoma veljati obveznost izdajanja elektronskih računov za transakcije med podjetji in državnimi upravami (B2G). Zato so podjetja, ki že izdajajo račune v elektronski obliki prek platforme za izdajanje elektronskih računov B2G Chorus Pro, ki jo je razvila državna agencija za finančno informacijsko tehnologijo (AIFE), že opremljena in pripravljena na razširitev obveznosti izdajanja elektronskih računov za transakcije med podjetji (B2B). Francija trdi, da večina francoskih zavezancev za DDV že pošilja ali prejema račune v elektronski obliki. Po navedbah Francije je leta 2017 le 31 % francoskih podjetij z več kot desetimi zaposlenimi uporabljalo račune na papirju, od takrat pa se je ta delež verjetno zmanjšal. Prehod na elektronsko obliko bo trajno odpravil obdelavo računov na papirju, kar bo podjetjem prineslo znatne prihranke.

Francija meni, da bo izdajanje elektronskih računov davčnim zavezancem prineslo prednosti, kot so hitrejša plačila za dobavitelja, znižanje stroškov tiskanja in poštnih stroškov, znižanje stroškov in zmanjšanje zamud pri obdelavi podatkov z računov, znižanje stroškov hrambe ter stroškov usposabljanja in razvoja sistema.

Francija predvideva postopno uvedbo obveznosti, da se omogočita prehod in podpora novemu sistemu, prilagojenemu vsaki vrsti podjetja. Od leta 2024 bo za vsa podjetja veljala obveznost prejemanja elektronskih računov. Postopna uvedba obveznosti izdajanja elektronskih računov se bo razlikovala glede na velikost podjetij: za velika podjetja bo ta obveznost veljala od leta 2024, za podjetja z od 250 do 4 999 zaposlenimi in s prometom pod 1,5 milijarde EUR od leta 2025, za mala in srednja podjetja ter zelo mala podjetja, vključno z davčnimi zavezanci, ki so upravičeni do oprostitve za mala podjetja na podlagi člena 282 direktive o DDV, pa od leta 2026.

Za zagotovitev interoperabilnosti izmenjav bi morale tako zasebne kot javne platforme, ki zagotavljajo storitve izdajanja elektronskih računov, davčnim zavezancem nuditi minimalni nabor strukturiranih ali mešanih oblik, brez poseganja v njihovo svobodo, da ponujajo alternativne oblike.

Glede na široko področje uporabe odstopanja je pomembno zagotoviti nujne nadaljnje ukrepe znotraj okvira tega odstopanja in zlasti spremljati učinek ukrepa na boj proti goljufijam in utajam na področju DDV in na davčne zavezance. Če bo Francija želela podaljšati ukrep odstopanja, bo morala predložiti poročilo o delovanju ukrepa skupaj z zahtevo za podaljšanje. To poročilo bi moralo vsebovati oceno ukrepa glede na njegovo učinkovitost v boju proti goljufijam in utajam na področju DDV ter pri poenostavitvi obračunavanja davkov. Poročilo bi moralo vsebovati tudi oceno ukrepa za davčne zavezance, zlasti kar zadeva povečanje njihovega upravnega bremena in stroškov izpopolnjevanja obveznosti.

Predlaga se, da se odstopanje odobri za obdobje od 1. januarja 2024 do 31. decembra 2026.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Člen 218 direktive o DDV priznava enakovrednost računov na papirju in računov v elektronski obliki, in sicer določa, da države članice kot račune sprejmejo dokumente ali sporočila na papirju ali v elektronski obliki. V skladu s členom 232 direktive o DDV je uporaba elektronskih računov pogojena s tem, da jih prejemnik sprejema. Obvezno izdajanje elektronskih računov, kot je predvideno v Franciji, bi odstopalo od teh dveh določb.

Odstopanje se lahko odobri na podlagi člena 395 direktive o DDV, da se poenostavi postopek obračunavanja davka ali preprečijo nekatere vrste davčnih utaj ali izogibanja davkom. Francija je ukrep odstopanja zahtevala zaradi boja proti davčnim goljufijam in utajam ter za poenostavitev obračunavanja davkov. Na podlagi elementov, ki jih je predložila Francija, je odstopanje skladno z obstoječimi določbami politike.

Podobno dovoljenje, ki Italiji omogoča odstopanje od členov 218 in 232 direktive o DDV za namen uvedbe obveznega izdajanja elektronskih računov, je bilo odobreno z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2018/593[2].

Komisija je leta 2020 sprejela „Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev, ki podpira strategijo za okrevanje“[3]. Eden od ukrepov, predvidenih v tem akcijskem načrtu, je predstavitev zakonodajnega predloga Komisije za posodobitev obveznosti poročanja o DDV. V tem okviru bo preučena potreba po nadaljnji širitvi izdajanja elektronskih računov. Zato je ukrep odstopanja usklajen s cilji akcijskega načrta Komisije. Eden od ciljev prihodnjega predloga Komisije bo poenostavitev obstoječih in prihodnjih mehanizmov poročanja za domače transakcije, vključno s tistim, ki ga dovoljuje ta ukrep odstopanja.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Člen 395 direktive o DDV.

• Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)

Glede na določbo direktive o DDV, na kateri temelji predlog, se načelo subsidiarnosti ne uporablja.

• Sorazmernost

Predlog je skladen z načelom sorazmernosti iz naslednjih razlogov.

Ta sklep se nanaša na dovoljenje, izdano državi članici na njeno zahtevo, in ne pomeni nobene obveznosti.

Obvezno izdajanje računov v elektronski obliki bo vključevalo številne spremembe za davčne zavezance. Francija te spremembe pričakuje in priprave so že v teku. Zaradi obveznosti uporabe izdajanja elektronskih računov za transakcije med podjetji in državnimi upravami (B2G) so številna podjetja že opremljena in pripravljena na razširitev obveznosti izdajanja računov v elektronski obliki na transakcije med podjetji (B2B).

Davčni zavezanci, ki so upravičeni do oprostitve za mala in srednja podjetja, so vključeni v področje uporabe tega ukrepa. Postopno izvajanje ukrepa jim bo dalo dovolj časa za pripravo. Poleg tega bodo lahko ta podjetja uporabljala bodisi zasebno platformo bodisi javno platformo za izdajanje računov, ki jo upravlja AIFE (Chorus Pro). Slednji bo predlagal minimalno brezplačno storitev, vključno z obdelavo formatov PDF (s pridobivanjem podatkov v strukturirani obliki) in 10-letno ponudbo za arhiviranje (ki ustreza zakonitemu obdobju obveznega arhiviranja za komercialne namene v Franciji). Glede na podatke, ki jih je predložila Francija, bodo prihranki in prednosti, ki jih bodo imeli ti davčni zavezanci zaradi

[2] UL L 99, 19.4.2018, str. 14.

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

uvedbe izdajanja elektronskih računov, v veliki meri izravnali začetno naložbo, ki jo bodo morali izvesti za prilagoditev svojih sistemov.

Odstopanje je tudi časovno omejeno, v primeru, da bo Francija želela podaljšati ukrep odstopanja, pa bo morala pripraviti poročilo o delovanju in učinkovitosti ukrepa.

Zato je posebni ukrep sorazmeren z želenim ciljem, tj. bojem proti davčnim utajam in poenostavitvijo obračunavanja davkov.

- **Izbira instrumenta**

Predlagani instrument: izvedbeni sklep Sveta.

V skladu s členom 395 direktive o DDV lahko samo Svet na predlog Komisije soglasno odobri odstopanje od skupnih določb o DDV. Izvedbeni sklep Sveta je najustreznejši instrument, saj se lahko naslovi na posamezno državo članico.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA

- **Ocena učinka**

Obvezno izdajanje elektronskih računov bo vplivalo na davčno upravo in davčne zavezance.

Francija pričakuje, da bo obvezno izdajanje elektronskih računov pripomoglo k boju proti davčnim utajam, vključno z nenamernimi davčnimi utajami, povezanimi z neobračunavanjem ali nepopolnim obračunavanjem in na splošno z neplačilom DDV. Poleg boja proti goljufijam na področju DDV bo razpoložljivost informacij o poslovnih transakcijah omogočila opredelitev intenzivnosti poslovnih povezav med podjetji. Zato se bo okrepila analiza transakcij, sklenjenih med povezanimi podjetji, da se odkrijejo nenormalne transakcije, ki bi lahko prikrile morebitna znižanja osnov za davek od dohodkov pravnih oseb ali skrite razdelitve dobička. Poleg tega bo program omogočal zbiranje podatkov o transakcijah davčnih zavezancev v realnem času. Takšni podatki se lahko uporabijo za ekonomske analize, ki jih na primer izvajata nacionalni statistični urad INSEE ali generalni direktorat za zakladnico, da se zagotovi čim tesnejše usmerjanje javnih politik.

Francija trdi, da bo izdajanje elektronskih računov podjetjem prineslo znatne koristi v smislu digitalizacije in zmanjšanja upravnega bremena, hkrati pa bi utrdilo odnose med podjetji, da bi postala konkurenčnejša. To bi ustvarilo prihranke, saj bi celotni strošek izdaje elektronskega računa po oceni generalnega inšpektorata za finance znašal manj kot 1 EUR, v primerjavi z več kot 10 EUR za račun na papirju.

Pričakovane koristi se bodo razlikovale glede na to, ali podjetja že uporabljajo elektronske račune ali ne. Za podjetja, ki še ne uporabljajo elektronskih računov, zlasti mala in srednja podjetja, bodo koristi znašale približno 10 EUR na prejet račun. Za tiste davčne zavezance, ki elektronske račune v velikem obsegu že uporabljajo, predvsem podjetja z 250 ali več zaposlenimi, bo ukrep izboljšal obdelavo izdajanja računov, saj je večina trenutnih računov, ki se elektronsko izmenjajo, še vedno v obliki PDF, kar še naprej povzroča stroške obdelave.

Na podlagi navedb bi minimalne koristi za podjetja znašale približno 4,5 milijarde EUR na leto. Približno 1,5 milijona malih podjetij izdaja račune samo na papirju. Glede na to, da ta podjetja izdajo manj kot 2 000 računov na leto (65 % teh podjetij jih izda manj kot 500 na leto), je količina takih računov ocenjena na 450 milijonov. Odprava računov na papirju bi ustvarila prihranek pri stroških obdelave v višini 10 EUR na račun, kar bi za ta podjetja pomenilo koristi v skupni višini 4,5 milijarde EUR.

Po mnenju Francije ta ocena ne upošteva koristi v smislu zagotavljanja zanesljivosti transakcijskih tokov in krajšega časa do plačila, ki po mnenju opazovalnega urada o plačilnih rokih vpliva na denarni tok davčnih zavezancev, zlasti manjših, v višini približno 15 milijard EUR letno.

Ker so stroški nakupa potrebne programske opreme lahko znatni, se podjetjem ne bo naložila obveznost namestitve programske opreme za izdajanje računov. Francija bo davčnim zavezancem pustila možnost, da svoje račune posredujejo bodisi neposredno javni platformi, ki jih bo posredovala prejemnikom, bodisi zasebnim platformam, ki bodo odgovorne za posredovanje računov davčni upravi in podjetju prejemniku, da bi se izognili dodatnim stroškom. Da bi davčna uprava zmanjšala vstopne stroške za mala in srednja podjetja, jim bo ponudila možnost, da za določeno obdobje predložijo datoteko PDF, ki bo služila za izdelavo računa v elektronski obliki.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Ukrep ne bo negativno vplival na lastna sredstva Unije iz naslova DDV.

2021/0388 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o dovoljenju Franciji, da uvede posebni ukrep, ki odstopa od členov 218 in 232 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost[1] in zlasti člena 395(1) Direktive,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Z dopisoma, ki ju je Komisija evidentirala 12. aprila 2021 in 20. septembra 2021, je Francija zaprosila za dovoljenje za uvedbo posebnega ukrepa, ki odstopa od členov 218 in 232 Direktive 2006/112/ES (v nadaljnjem besedilu: posebni ukrep), da bi uvedla obvezno izdajanje elektronskih računov za vse davčne zavezance s sedežem na ozemlju Francije. Ta obveznost bi zajemala račune, izdane v transakcijah med davčnimi zavezanci. Zaprošeno dovoljenje se nanaša na obdobje od 1. januarja 2024 do 31. decembra 2026.

(2) Komisija je z dopisom z dne 29. septembra 2021 zahtevo Francije posredovala drugim državam članicam. Z dopisom z dne 30. septembra 2021 je obvestila Francijo, da ima vse informacije, potrebne za presojo zahteve.

(3) Francija trdi, da bi uvedba splošne obveznosti izdajanja elektronskih računov prinesla koristi v smislu boja proti goljufijam in utajam na področju davka na dodano vrednost (DDV). Obveznost izdajanja elektronskih računov bi skupaj s prenosom dodatnih podatkov o transakciji davčni upravi omogočila, da v realnem času preveri skladnost med prijavljenim in pobranim DDV ter izdanimi in prejetimi računi, s čimer bi se izboljšala zmogljivost uprave pri preprečevanju goljufij na področju DDV in boju proti njim. Prav tako bi se izboljšalo poznavanje dejavnosti podjetij v realnem času, kar bi omogočilo, da je gospodarska politika čim bolj prilagojena ekonomski realnosti akterjev.

(4) Francija meni, da bi obveznost izdajanja elektronskih računov olajšala prostovoljno spoštovanje davčne zakonodaje. Z uvedbo predizpolnjenih obrazcev za obračun DDV bi se omogočila tudi poenostavitev obveznosti poročanja o DDV za davčne zavezance. Izdajanje elektronskih računov bi davčnim zavezancem prineslo še druge prednosti, kot so krajši čas do plačila, znižanje stroškov tiskanja in poštnih stroškov, znižanje stroškov in zmanjšanje zamud pri obdelavi podatkov z računov ter znižanje stroškov hrambe. Prihranki in prednosti, ki bi jih imeli davčni zavezanci zaradi uvedbe elektronskega izdajanja računov, bi v veliki meri izravnali začetno naložbo, ki bi jo morali izvesti za prilagoditev svojih sistemov.

[1] UL L 347, 11.12.2006, str. 1,

(5) Glede na široko področje uporabe in novost posebnega ukrepa je pomembno oceniti njegov učinek na boj proti goljufijam in utajam na področju DDV ter na davčne zavezance. Če bi Francija menila, da je potrebno podaljšanje posebnega ukrepa, bi morala Komisiji skupaj z zahtevo za podaljšanje predložiti poročilo, ki vključuje oceno posebnega ukrepa z vidika njegove učinkovitosti v boju proti goljufijam in utajam na področju DDV ter pri poenostavitvi obračunavanja davkov.

(6) Ta posebni ukrep ne bi smel vplivati na pravico davčnih zavezancev, da račun prejmejo na papirju v primeru transakcije znotraj Skupnosti.

(7) Zahtevani posebni ukrep bi moral biti časovno omejen, da se omogoči ocena primernosti in učinkovitosti posebnega ukrepa glede na njegove cilje.

(8) Posebni ukrep je torej sorazmeren z zastavljenimi cilji, saj je časovno omejen in se bo uvajal postopoma. Obveznost prejemanja računov v elektronski obliki bo od leta 2024 veljala za vsa podjetja. Obveznost elektronskega izdajanja računov bo veljala od leta 2024 za velika podjetja, od leta 2025 za podjetja z od 250 do 4 999 zaposlenimi in s prometom pod 1,5 milijarde EUR ter od leta 2026 za mala in srednja podjetja, vključno z davčnimi zavezanci, ki so upravičeni do oprostitve za mala podjetja na podlagi člena 282 Direktive 2006/112/ES. Poleg tega posebni ukrep ne povzroča tveganja, da bi se goljufija prenesla na druge sektorje ali druge države članice.

(9) Posebni ukrep ne bo negativno vplival na skupni znesek davčnih prihodkov, zbranih na stopnji končne potrošnje, in ne bo imel negativnega učinka na lastna sredstva Unije iz naslova DDV –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Z odstopanjem od člena 218 Direktive 2006/112/ES se Franciji dovoli, da kot račune sprejme dokumente ali sporočila, ki so jih izdali davčni zavezanci s sedežem na francoskem ozemlju, le če se ti dokumenti ali sporočila posredujejo v elektronski obliki.

Člen 2

Z odstopanjem od člena 232 Direktive 2006/112/ES se Franciji dovoli, da določi, da uporaba računov, ki jih izdajo davčni zavezanci s sedežem na francoskem ozemlju, ni pogojena s tem, da prejemnik sprejema uporabo elektronskih računov.

Člen 3

Francija o nacionalnih ukrepih za izvajanje posebnih ukrepov za odstopanja od členov 1 in 2 uradno obvesti Komisijo.

Člen 4

Ta sklep se uporablja od 1. januarja 2024 do 31. decembra 2026.

Če Francija meni, da je potrebno podaljšanje posebnih ukrepov za odstopanje iz členov 1 in 2, Komisiji predloži zahtevo za podaljšanje skupaj s poročilom, v katerem oceni, kako učinkoviti so bili nacionalni ukrepi iz člena 3 v boju proti goljufijam in utajam na področju DDV ter pri poenostavitvi obračunavanja davkov. V poročilu se oceni učinek teh ukrepov na davčne zavezance, in zlasti, ali ti ukrepi povečujejo njihovo upravno breme in stroške.

Člen 5

Ta sklep je naslovljen na Francosko republiko.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik