EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.12.2021
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om at give Frankrig tilladelse til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 218 og 232 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem

BEGRUNDELSE

I henhold til artikel 395, stk. 1, i direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem[1] ("momsdirektivet") kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen give en medlemsstat tilladelse til at indføre særlige foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i nævnte direktiv, for at forenkle momsopkrævningen eller for at undgå visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse.

Ved brev registreret i Kommissionen 12. april 2021 anmodede Frankrig om tilladelse til at fravige momsdirektivets artikel 218, 178 og 232 med henblik på at indføre obligatorisk elektronisk fakturering for alle afgiftspligtige personer, som er etableret på Frankrigs område. Tilladelsen ønskedes bevilget for perioden fra den 1. december 2021 indtil den 31. december 2028.

Ved brev registreret i Kommissionen den 20. september 2021 anmodede Frankrig endvidere om, at tilladelsen til fravigelse kun udvides til at omfatte momsdirektivets artikel 218 og 232, og at den anvendes fra den 1. januar 2024 til den 31. december 2026.

I overensstemmelse med momsdirektivets artikel 395, stk. 2, andet afsnit, underrettede Kommissionen ved brev af 29. september 2021 de øvrige medlemsstater om Frankrigs anmodning. Ved brev af 30. september 2021 meddelte Kommissionen Frankrig, at den rådede over alle nødvendige oplysninger for at kunne tage stilling til anmodningen.

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Frankrig anmodede om en undtagelse baseret på momsdirektivets artikel 395 med henblik på at få tilladelse til at gennemføre en forpligtelse til at udstede elektroniske fakturaer for indenlandske transaktioner mellem momspligtige, der er etableret i Frankrig, på grundlag af artikel 153 i finansloven for 2020 og artikel195 i finansloven for 2021. Denne forpligtelse vil blive ledsaget af en forpligtelse for disse afgiftspligtige personer til at fremsende visse supplerende oplysninger til skattemyndighederne.

Det er Frankrigs opfattelse, at forpligtelsen til elektronisk fakturering vil forbedre bekæmpelsen af svig og samtidig styrke virksomhedernes konkurrenceevne. Det vil også øge kendskabet til erhvervsaktiviteter i realtid, hvilket giver mulighed for at styre den økonomiske politik, så den så nøje som muligt følger aktørernes økonomiske virkelighed. Denne forpligtelse vil også gøre det muligt at forenkle virksomhedernes momsindberetningsforpligtelser ved at indføre forhåndsudfyldte angivelser.

Momsdirektivets artikel 218 fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at acceptere alle dokumenter eller meddelelser både i papirform og elektronisk form som faktura. Frankrig ønsker derfor at opnå en fravigelse fra denne artikel i momsdirektivet, således at kun elektroniske fakturaer i blandet eller struktureret format kan betragtes som fakturaer af de franske skattemyndigheder.

I henhold til momsdirektivets artikel 232 forudsætter anvendelsen af en elektronisk faktura, at modtageren er indforstået hermed. Indførelsen af en forpligtelse til elektronisk fakturering i Frankrig kræver derfor en fravigelse fra denne artikel, således at udstederen ikke længere skal indhente modtagerens samtykke til at sende en faktura i papirløst format.

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

Frankrig anfører, at indførelsen af en generel forpligtelse til elektronisk fakturering vil give fordele med hensyn til bekæmpelsen af momssvig og momsunddragelse samt lette den frivillige overholdelse af skattelovgivningen. Forpligtelsen til at udstede elektroniske fakturaer kombineret med overførsel af yderligere transaktionsdata gennem en ordning, der involverer certificerede private platforme og en centraliseret offentlig platform, vil ganske rigtig gøre det muligt for skattemyndighederne i realtid at kontrollere overensstemmelsen mellem den angivne moms og den opkrævede moms og de fakturaer, der udstedes og modtages. Derfor vil myndighedernes kapacitet til at forebygge og bekæmpe momssvig blive væsentligt forbedret.

Forpligtelsen til elektronisk fakturering omfatter kun transaktioner mellem afgiftspligtige personer (B2B). Data om transaktioner, der involverer endelige forbrugere (B2C), indberettes via en anden mekanisme. I tilfælde af erhvervelser inden for Fællesskabet bevarer afgiftspligtige personer deres ret til at modtage papirfakturaer. Det skal bemærkes, at forpligtelsen til at anvende elektronisk fakturering for transaktioner mellem virksomheder og myndigheder (B2G) gradvist trådte i kraft i Frankrig mellem den 1. januar 2017 og den 1. januar 2020. Derfor har virksomheder, der allerede har udstedt elektroniske fakturaer via B2B Chorus Pro, som er en platform til elektronisk fakturering, der er udviklet af det statslige agentur for finansiel databehandling (AIFE), allerede det rette udstyr og er klar til udvidelsen af forpligtelsen til elektronisk fakturering til også at omfatte B2B-forbindelser. Frankrig anfører, at størstedelen af de franske momspligtige personer allerede indsender eller modtager fakturaer i elektronisk format. Ifølge Frankrig anvendte kun 31 % af franske virksomheder med over 10 personer papirfakturaer i 2017, hvilket sandsynligvis er faldet siden da. Overgangen til et elektronisk format vil permanent afskaffe papirformat i forbindelse med behandlingen af fakturaer, hvilket vil skabe betydelige besparelser for virksomhederne.

Frankrig er af den opfattelse, at elektronisk fakturering vil medføre fordele for afgiftspligtige personer såsom kortere betalingsfrister for leverandøren, reduktion af omkostninger til trykning og porto, reduktion af omkostninger og forsinkelser i behandlingen af faktureringsdata, reduktion af lageromkostninger og nedbringelse af udgifterne til uddannelse og systemudvikling.

Frankrig påtænker en gradvis indførelse af forpligtelsen for at muliggøre en overgang og støtte til det nye system, der er tilpasset de enkelte virksomhedstyper. Fra 2024 vil forpligtelsen til at modtage den elektroniske faktura gælde for alle virksomheder. Der er planlagt en gradvis indførelse af forpligtelsen til at udstede elektroniske fakturaer alt efter virksomhedernes størrelse: 2024 for store virksomheder, 2025 for virksomheder på mellem 250 og 4 999 ansatte og med en omsætning på under 1,5 mia. EUR og 2026 for små og mellemstore virksomheder og meget små virksomheder, herunder afgiftspligtige personer, der er omfattet af fritagelsen for små virksomheder som omhandlet i momsdirektivets artikel 282.

For at sikre interoperabilitet mellem udvekslingerne bør platforme, der leverer elektroniske faktureringstjenester, både private og offentlige, tilbyde afgiftspligtige personer et minimumssæt af strukturerede eller blandede formater, uden at dette berører deres frihed til at tilbyde alternative formater.

I betragtning af at fravigelsen har et bredt anvendelsesområde, er det vigtigt at sørge for en passende opfølgning inden for rammerne af denne fravigelse og navnlig dens virkning på bekæmpelsen af momssvig og momsunddragelse samt på afgiftspligtige personer. Hvis Frankrig ønsker at forlænge fravigelsesforanstaltningen, anmodes landet om at udarbejde en rapport om foranstaltningens virkninger sammen med anmodningen om forlængelse. Rapporten bør indeholde en vurdering af foranstaltningen i forhold til, hvor effektivt den bidrager til at bekæmpe momssvig og momsunddragelse samt til at forenkle

skatteopkrævningen. Rapporten bør også indeholde en evaluering af foranstaltningens virkning på afgiftspligtige personer, især for så vidt angår deres øgede administrative byrder og omkostninger til efterlevelse af reglerne.

Det foreslås derfor at tillade fravigelsen fra den 1. januar 2024 til den 31. december 2026.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

I momsdirektivets artikel 218 ligestilles fakturaer i papirform med fakturaer i elektronisk form ved at fastsætte, at medlemsstaterne skal acceptere ethvert dokument eller enhver meddelelse i papirform eller elektronisk form som faktura. I henhold til artikel 232 i momsdirektivet forudsætter anvendelsen af en elektronisk faktura, at modtageren er indforstået hermed. Den obligatoriske elektroniske fakturering, som Frankrig har planer om at indføre, vil derfor fravige disse to bestemmelser.

Fravigelsen kan indrømmes på grundlag af momsdirektivets artikel 395 for at forenkle momsopkrævningen eller for at forhindre visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse. Frankrig har anmodet om fravigelsesforanstaltningen med henblik på at bekæmpe momssvig og momsunddragelse og forenkle skatteopkrævningen. På basis af de oplysninger, der er indgivet af Frankrig, stemmer fravigelsen overens med de gældende regler på området.

En lignende tilladelse, som giver Italien mulighed for at fravige momsdirektivets artikel 218 og 232 med henblik på at gennemføre obligatorisk elektronisk fakturering, blev givet ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/593[2].

Endelig vedtog Kommissionen i 2020 meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om en handlingsplan for en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien[3]. Et af de tiltag, der er planlagt i denne handlingsplan, er Kommissionens forelæggelse af et lovgivningsforslag om modernisering af momsindberetningsforpligtelserne. Behovet for at udvide e-fakturering yderligere vil blive undersøgt i denne sammenhæng. Fravigelsesforanstaltningen er derfor i overensstemmelse med de mål, der forfølges med Kommissionens handlingsplan. Et af målene med Kommissionens kommende forslag vil være at strømline de eksisterende og fremtidige indberetningsmekanismer for indenlandske transaktioner, herunder den, der er tilladt ved denne fravigelsesforanstaltning.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Momsdirektivets artikel 395.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

I betragtning af den bestemmelse i momsdirektivet, som forslaget bygger på, finder nærhedsprincippet ikke anvendelse.

- **Proportionalitetsprincippet**

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet af følgende grunde.

---

2 EUT L 99 af 19.4.2018, s. 14.

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

Afgørelsen vedrører en tilladelse, der indrømmes en medlemsstat på dennes egen anmodning og udgør ikke en forpligtelse.

Obligatorisk elektronisk fakturering vil medføre en række ændringer for afgiftspligtige personer. Frankrig har dog foregrebet ændringerne, og forberedelsen er allerede begyndt. Forpligtelsen til at anvende elektronisk fakturering i forbindelse med B2G-transaktioner har resulteret i, at mange virksomheder allerede er rustet til og har forberedt sig på udvidelsen af forpligtelsen til elektronisk fakturering til også at omfatte B2B-forbindelser.

Afgiftspligtige personer, der er omfattet af fritagelsen for SMV'er, er omfattet af foranstaltningen. Den gradvise gennemførelse af foranstaltningen vil imidlertid give dem tilstrækkelig tid til at forberede sig. Desuden vil disse virksomheder frit kunne benytte enten en privat platform eller den offentlige faktureringsplatform, der drives af AIFE (Chorus Pro). Sidstnævnte vil tilbyde et gratis minimumsserviceniveau, herunder håndtering af PDF-formater (med dataudtræk i et struktureret format) og et 10-årigt arkiveringstilbud (svarende til den retlige varighed af forpligtelsen til arkivering til erhvervsmæssige formål i Frankrig). Ifølge de oplysninger, som Frankrig har fremlagt, vil de besparelser og fordele, som disse afgiftspligtige personer opnår gennem indførelsen af elektronisk fakturering, i vid udstrækning absorbere den oprindelige investering, som de skal foretage for at tilpasse deres systemer.

Fravigelsen er desuden tidsbegrænset, og i tilfælde af at Frankrig ønsker at forlænge fravigelsesforanstaltningen, skal der udarbejdes en rapport om, hvordan foranstaltningen fungerer, og hvor effektiv den er.

Den særlige foranstaltning står derfor i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål, nemlig at bekæmpe momsunddragelse og forenkle skatteopkrævningen.

- **Valg af retsakt**

Foreslået retsakt: Rådets gennemførelsesafgørelse.

I henhold til momsdirektivets artikel 395 er en fravigelse af de fælles momsregler kun mulig, hvis Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen giver tilladelse til det. En gennemførelsesafgørelse vedtaget af Rådet er den bedst egnede retsakt, da den kan rettes til individuelle medlemsstater.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Konsekvensanalyse**

Den obligatoriske elektroniske fakturering vil påvirke både skattemyndighederne og de afgiftspligtige personer.

Frankrig forventer, at obligatorisk elektronisk fakturering vil bidrage til at bekæmpe momsunddragelse, herunder utilsigtet skatteunddragelse i forbindelse med manglende eller for lav momsangivelse og generelt manglende betaling af moms. Ud over bekæmpelse af momssvig vil tilgængeligheden af oplysninger om handelstransaktioner gøre det muligt at identificere intensiteten af de forretningsmæssige forbindelser mellem virksomheder. Det vil derfor styrke analysen af transaktioner mellem forretningsmæssigt forbundne virksomheder med henblik på at afsløre unormale transaktioner, som kan skjule mulige reduktioner i selskabsskattegrundlaget eller skjult udlodning af overskud. Ordningen vil desuden gøre det

muligt at indsamle afgiftspligtige personers transaktionsdata i realtid. Sådanne data kan indgå i økonomiske analyser, der udføres af f.eks. INSEE (det nationale institut for statistik) eller generaldirektoratet for statskassen, for at sikre, at de offentlige politikker kan styres så nøje som muligt.

Frankrig anfører, at elektronisk fakturering vil medføre betydelige fordele for virksomhederne i form af digitalisering og reduktion af de administrative byrder og samtidig sikre forbindelser mellem virksomheder for at gøre dem mere konkurrencedygtige. Det vil give besparelser, idet Generalinspektoratet for Finanser anslår, at de fulde omkostninger ved udstedelse af en elektronisk faktura er mindre end 1 EUR sammenlignet med mere end 10 EUR for en papirfaktura.

De forventede gevinster vil være forskellige, afhængigt af om virksomhederne allerede anvender elektronisk fakturering eller ej. For virksomheder, der endnu ikke anvender elektronisk fakturering, især små og mellemstore virksomheder, vil gevinsten være på ca. 10 EUR pr. modtaget faktura. For de afgiftspligtige personer, der allerede i stort omfang gør brug af dem, hovedsagelig virksomheder med 250 eller flere ansatte, vil foranstaltningen forbedre behandlingen af deres faktureringskæde, da størstedelen af de fakturaer, der i øjeblikket udveksles elektronisk, stadig er i PDF-format, hvilket således stadig medfører behandlingsomkostninger.

På grundlag af disse elementer vil mindstegevinsten for virksomhederne være på ca. 4,5 mia. EUR om året. Ca. 1,5 mio. små virksomheder udsteder kun fakturaer i papirformat. Da disse virksomheder udsteder færre end 2 000 fakturaer om året (65 % af dem udsteder færre end 500 fakturaer om året), anslås det, at der vil være tale om 450 mio. fakturaer. Afskaffelsen af papirfakturaer vil medføre en besparelse i behandlingsomkostningerne på 10 EUR pr. faktura, hvilket vil give disse virksomheder en samlet gevinst på 4,5 mia. EUR.

Ifølge Frankrig tager denne evaluering ikke højde for de gevinster i form af sikring af transaktionsstrømme og reduktion af betalingsfrister, som ifølge Observationscentret for Betalingsfrister påvirker de afgiftspligtige personers pengestrømme på ca. 15 mia. EUR om året, især de mindre.

Da omkostningerne til anskaffelse af den nødvendige software kan være betydelige, vil der ikke blive pålagt en forpligtelse til at installere faktureringssoftware. Frankrig vil give afgiftspligtige personer mulighed for at sende deres fakturaer direkte til den offentlige platform, som videresender dem til modtagerne, eller til private platforme, som vil have ansvaret for at fremsende fakturaerne til skattemyndighederne og til den modtagende virksomhed, for at undgå yderligere omkostninger. For at minimere omkostningerne for små og mellemstore virksomheder vil skattemyndighederne desuden give mulighed for at indsende en PDF-fil for at generere en elektronisk faktura i en periode.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget får ingen negativ indvirkning på Unionens egne indtægter hidrørende fra moms.

2021/0388 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om at give Frankrig tilladelse til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 218 og 232 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem[1], særlig artikel 395, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Ved breve registreret i Kommissionen den 12. april 2021 og den 20. september 2021 anmodede Frankrig om tilladelse til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 218 og 232 i direktiv 2006/112/EF ("den særlige foranstaltning"), med henblik på at indføre obligatorisk elektronisk fakturering for alle afgiftspligtige personer, der er etableret på Frankrigs område. Denne forpligtelse omfatter fakturaer, der udstedes i forbindelse med transaktioner mellem afgiftspligtige personer. Tilladelsen ønskedes bevilget for perioden fra den 1. januar 2024 til den 31. december 2026.

(2) Kommissionen videresendte Frankrigs anmodning til de øvrige medlemsstater ved brev af 29. september 2021. Ved brev af 30. september 2021 meddelte Kommissionen Frankrig, at den rådede over alle nødvendige oplysninger for at kunne tage stilling til anmodningen.

(3) Frankrig anfører, at indførelsen af en generel forpligtelse til elektronisk fakturering vil give fordele med hensyn til bekæmpelsen af momssvig og momsunddragelse. Forpligtelsen til at udstede elektroniske fakturaer kombineret med fremsendelsen af yderligere transaktionsdata vil gøre det muligt for skattemyndighederne i realtid at kontrollere overensstemmelsen mellem den angivne og den opkrævede moms og de fakturaer, der udstedes og modtages, hvorved myndighedernes kapacitet til at forebygge og bekæmpe momssvig forbedres. Det vil også øge kendskabet til erhvervsaktiviteter i realtid, hvilket giver mulighed for at styre den økonomiske politik, så den så nøje som muligt følger aktørernes økonomiske virkelighed.

(4) Frankrig er af den opfattelse, at forpligtelsen til at udstede elektroniske fakturaer vil lette den frivillige overholdelse af skattelovgivningen. Den vil gøre det muligt at forenkle afgiftspligtige personers momsindberetningsforpligtelser ved at indføre forhåndsudfyldte angivelser. Elektronisk fakturering vil medføre andre fordele for afgiftspligtige personer såsom kortere betalingsfrister, reduktion af omkostninger til trykning og porto, reduktion af omkostninger til og forsinkelser af behandlingen af faktureringsdata eller reduktion af lageromkostninger. De besparelser og fordele, som afgiftspligtige personer opnår gennem indførelsen af elektronisk fakturering, vil i vid

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

udstrækning absorbere den oprindelige investering, som de skal foretage for at tilpasse deres systemer.

(5) I betragtning af at den særlige foranstaltning har et bredt anvendelsesområde og er ny, er det vigtigt at evaluere den særlige foranstaltnings virkning på bekæmpelsen af momssvig og momsunddragelse samt på afgiftspligtige personer. I tilfælde af at Frankrig finder det nødvendigt at forlænge den særlige foranstaltning, bør landet sammen med anmodningen om udvidelse fremlægge en rapport for Kommissionen, som indeholder en vurdering af den særlige foranstaltning i forhold til, hvor effektivt den bidrager til at bekæmpe momssvig og momsunddragelse samt til at forenkle momsopkrævningen.

(6) Denne særlige foranstaltning bør ikke påvirke de afgiftspligtige personers ret til at modtage fakturaer på papir i forbindelse med erhvervelser inden for Fællesskabet.

(7) Den anmodede særlige foranstaltning bør være tidsbegrænset, så det er muligt at foretage en vurdering af, om den særlige foranstaltning i lyset af de fastsatte mål er hensigtsmæssig og effektiv.

(8) Den særlige foranstaltning står derfor i rimeligt forhold til de tilstræbte mål, da den er tidsbegrænset og vil blive gennemført gradvist. Fra 2024 vil forpligtelsen til at modtage elektroniske fakturaer gælde for alle virksomheder. Forpligtelsen til at udstede elektroniske fakturaer gælder fra 2024 for store virksomheder, fra 2025 for virksomheder på mellem 250 og 4 999 ansatte og med en omsætning på under 1,5 mia. EUR og fra 2026 for små og mellemstore virksomheder, herunder afgiftspligtige personer, der er omfattet af fritagelsen for små virksomheder som omhandlet i artikel 282 i direktiv 2006/112/EF. Desuden er der ingen risiko for, at den særlige foranstaltning giver anledning til momssvig i andre sektorer eller i andre medlemsstater.

(9) Den særlige foranstaltning påvirker ikke de samlede indtægter fra moms, der opkræves i det endelige forbrugsled, negativt, og den har ingen negativ indvirkning på Unionens egne indtægter fra moms —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Uanset artikel 218 i direktiv 2006/112/EF gives Frankrig tilladelse til udelukkende at acceptere fakturaer, som er udstedt af afgiftspligtige personer, der er etableret på Frankrigs område, i form af dokumenter eller meddelelser, hvis disse dokumenter eller meddelelser overføres i elektronisk format.

Artikel 2

Uanset artikel 232 i direktiv 2006/112/EF gives Frankrig tilladelse til at fastsætte, at anvendelsen af elektroniske fakturaer, der er udstedt af afgiftspligtige personer, som er etableret på Frankrigs område, ikke forudsætter, at modtageren accepterer anvendelsen af elektroniske fakturaer.

Artikel 3

Frankrig giver Kommissionen meddelelse om de nationale foranstaltninger, der gennemfører de særlige foranstaltninger for fravigelser, der er omhandlet i artikel 1 og 2.

Artikel 4

Denne afgørelse anvendes fra den 1. januar 2024 til den 31. december 2026.

Hvis Frankrig finder det nødvendigt at forlænge de særlige foranstaltninger for fravigelser, der er omhandlet i artikel 1 og 2, fremsender Frankrig — sammen med en rapport, som indeholder en vurdering af, hvor effektivt de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 3, har bidraget til at bekæmpe momssvig og momsunddragelse samt bidraget til at forenkle skatteopkrævningen — en anmodning om forlængelse til Kommissionen. Nævnte rapport skal indeholde en evaluering af foranstaltningens virkning på afgiftspligtige personer, og navnlig om foranstaltningen øger disses administrative byrder og omkostninger.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand