KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.2.2020 r.
COM(2020) 47 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

oceniające przepisy dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej dotyczące fakturowania

{SWD(2020) 29 final}

1. Wprowadzenie

Na podstawie art. 237 dyrektywy 2006/112/WE[1] (dyrektywa VAT) Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie ogólne sprawozdanie oparte na niezależnej analizie ekonomicznej, oceniające skutki przepisów dotyczących fakturowania mających zastosowanie od dnia 1 stycznia 2013 r., a zwłaszcza stopień, w jakim faktycznie doprowadziły one do zmniejszenia obciążeń administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa. To właśnie zgodnie z tymi ramami Komisja przeprowadziła ocenę przepisów dotyczących fakturowania.

Ocena ta została poparta niezależnym badaniem przeprowadzonym przez grupę konsultacyjną Economisti Associati oraz skutkowała opublikowaniem sprawozdania końcowego w lutym 2019 r.[2]

Ocenie poddano przepisy dotyczące fakturowania zawarte w dyrektywie Rady 2010/45/UE[3] (druga dyrektywa w sprawie fakturowania), a w szczególności zbadano, czy przyczyniły się one do osiągnięcia czterech wstępnie ustalonych celów ogólnych, którymi są: (i) zmniejszenie obciążeń administracyjnych po stronie przedsiębiorstw; (ii) zmniejszenie liczby oszustw związanych z VAT / wpływu na działania kontrolne; (iii) właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz (iv) promowanie MŚP.

Ocenę przeprowadzono zgodnie z pięcioma kryteriami oceny zawartymi w wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa[4]: adekwatności, skuteczności, efektywności, spójności i unijnej wartości dodanej.

2. Transpozycja i wdrożenie dyrektywy

Aby ustalić punkt wyjścia dla oceny, konsultant przeprowadził analizę sposobu transponowania i wdrożenia drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania przez państwa członkowskie. W ramach tej analizy zbadano, czy państwa członkowskie prawidłowo transponowały dyrektywę, oraz zmierzono, w jakim stopniu krajowe ramy prawne uległy zmianie w związku z dyrektywą. W celu zapewnienia przejrzystości poniższe streszczenie analizy podzielono na trzy obszary tematyczne.

---

1 Dyrektywa 2006/112/WE Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

2 Sprawozdanie z oceny przepisów dotyczących fakturowania zawartych w dyrektywie 2006/112/WE: https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/745fa4fe-2db0-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-pl/format-PDF/source-search

3 Dyrektywa Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania, Dz.U. L 189/1 z 22.7.2010.

4 Więcej informacji można znaleźć pod adresem: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_pl

2.1. Fakturowanie elektroniczne

W dyrektywie wprowadzono trzy główne zmiany do unijnych ram prawnych dotyczących faktur elektronicznych: (i) nową definicję faktury elektronicznej; (ii) zasadę neutralności technologicznej; oraz (iii) zasadę równego traktowania faktur papierowych i elektronicznych. Zmiany te wprowadzono jednakowo w całej UE. Nawet jeżeli przepisy krajowe różnią się nieco od brzmienia dyrektywy, wydaje się, że nie pojawiły się żadne problemy w związku z nieprawidłową transpozycją.

W szczególności w odniesieniu do *definicji faktury elektronicznej* zdecydowana większość państw członkowskich (24) wprowadziła do swoich przepisów krajowych definicję faktury elektronicznej, która odzwierciedla definicję zawartą w dyrektywie W czterech państwach członkowskich definicji tej albo nie wprowadzono, albo wprowadzono ją w brzmieniu nieco innym niż definicja zawarta w dyrektywie VAT. Jeżeli chodzi o *zasadę neutralności technologicznej*, została ona transponowana jednolicie i żadne państwo członkowskie nie wymaga stosowania określonej technologii fakturowania elektronicznego. Chociaż cztery państwa członkowskie akceptują jedynie rozwiązania w zakresie fakturowania elektronicznego wyraźnie wymienione w ustawodawstwie krajowym, przewidziane opcje są zdefiniowane wystarczająco szeroko, aby zapewnić podatnikom swobodę wyboru. Aby zagwarantować przestrzeganie zasady *równego traktowania*, we wszystkich państwach członkowskich zniesiono wymogi prawne dotyczące faktur elektronicznych wykraczające poza te, które obowiązują w przypadku faktur papierowych[5].

2.2. Wystawianie i treść faktur

W drugiej dyrektywie w sprawie fakturowania wprowadzono szereg zmian w zakresie wystawiania i treści faktur. Drugą dyrektywą w sprawie fakturowania zmieniono trzy szczegółowe systemy fakturowania: samofakturowanie, faktury uproszczone i faktury zbiorcze. Wprowadzono nią również zmiany w zakresie wymogów dotyczących fakturowania mających zastosowanie do transakcji transgranicznych w celu zmniejszenia obciążeń i zwiększenia harmonizacji. Główne zmiany dotyczą obowiązujących przepisów dotyczących fakturowania, czasu wystawienia faktury i treści faktur transgranicznych.

Ogólnie rzecz biorąc, dyrektywa wykazuje bardzo dobry poziom transpozycji. Wszystkie obowiązkowe wymogi określone w drugiej dyrektywie w sprawie fakturowania zostały transponowane do ustawodawstwa krajowego. Ponadto państwa członkowskie wprowadziły również do ustawodawstwa krajowego zmiany, które były opcjonalne dla państw członkowskich. Co więcej, państwa członkowskie wprowadziły kilka innych zmian jako dodatkowe uproszczenia, które mimo że nie były przewidziane w dyrektywie, nie były też z nią sprzeczne.

Warto wspomnieć, że w odniesieniu do wystawiania i treści faktur przepisy krajowe niektórych państw członkowskich były już zgodne z drugą dyrektywą w sprawie fakturowania. W związku z tym zakres zmian zależał od tego, w jaki sposób były

[5] Więcej szczegółów na temat transpozycji przepisów dotyczących fakturowania elektronicznego znajduje się w rozdziale 3.1.1 dokumentu roboczego służb Komisji.

sformułowane poprzednie przepisy krajowe. Dyrektywa miała zatem niejednakowy wpływ na poszczególne krajowe ramy prawne. Dlatego też do celów oceny przepisy te uszeregowano pod względem ważności na podstawie zakresu zmiany prawnej (tj. liczby państw członkowskich, w których spowodowały one zmianę krajowych ram prawnych) oraz opinii praktyków ds. VAT na temat ich wpływu na zachowanie przedsiębiorstw. Takie uszeregowanie pokazało, że za istotne uznano zmiany dotyczące mających zastosowanie przepisów (art. 219a dyrektywy VAT), faktur uproszczonych (art. 220a, 226b i 238 dyrektywy VAT), terminów wystawiania faktur (art. 222 dyrektywy VAT) oraz samofakturowania (art. 224 dyrektywy VAT), podczas gdy pozostałe zmiany wprowadzone drugą dyrektywą w sprawie fakturowania uznano raczej za mające niewielki wpływ[6].

2.3. Inne przepisy dotyczące fakturowania

W drugiej dyrektywie w sprawie fakturowania wprowadzono jedną szczególną zmianę odnoszącą się do MŚP, tzw. łączną metodę kasową dla niektórych mikroprzedsiębiorstw. Analiza transpozycji przepisów dotyczących metody kasowej nie wykazuje żadnych rozbieżności między przepisami UE a krajowymi ramami prawnymi. Inne zmiany dotyczą zasad wymagalności VAT w odniesieniu do wewnątrzwspólnotowych dostaw i transakcji nabycia towarów, a ich transpozycja doprowadziła do harmonizacji podejścia w tym zakresie w państwach członkowskich.

3. Główne skutki drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania

3.1. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych

Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw za pomocą drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania wynikało głównie z zastosowania następujących dwóch zbiorów przepisów: (i) wymogów dotyczących fakturowania elektronicznego oraz (ii) wystawiania i treści faktur, które uprościły i ujednoliciły wymogi dotyczące fakturowania.

Jeżeli chodzi o fakturowanie elektroniczne, uznaje się pozytywną rolę drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania. Druga dyrektywa w sprawie fakturowania była niewątpliwie jednym z czynników, które sprzyjały wzrostowi stosowania *fakturowania elektronicznego* wśród przedsiębiorstw unijnych od 2014 r. Jak wynika z badania, największy wpływ drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania na zmniejszenie obciążeń administracyjnych wynika z większego rozpowszechnienia nieustrukturyzowanego fakturowania elektronicznego[7] ze względu na uproszczenia, które zachęciły przedsiębiorstwa do przechodzenia z faktur papierowych na te w formacie PDF[8]. W drugiej dyrektywie w sprawie fakturowania nie

---

6 Zob. sekcja 3.1.2. dokumentu roboczego służb Komisji.

7 Termin „nieustrukturyzowane faktury elektroniczne" odnosi się do faktur przesyłanych drogą elektroniczną bez określonego lub konkretnego formatu, np. wiadomość e-mail z załącznikiem w formacie PDF lub faks otrzymany w formie elektronicznej, a nie papierowej.

8 Portable Document Format – format pliku do odbierania i wysyłania dokumentów elektronicznych w przewidzianym formacie.

dokonano rozróżnienia między ustrukturyzowanymi[9] i nieustrukturyzowanymi fakturami elektronicznymi. Nie wprowadzając rozróżnienia między tymi dwoma formatami faktur elektronicznych i egzekwując zasadę neutralności technologicznej, dyrektywa nie zachęcała bezpośrednio do stosowania faktur przetwarzalnych automatycznie, a tym samym nie doprowadziła do wzrostu upowszechnienia ustrukturyzowanych faktur elektronicznych.

Pod względem ilościowym[10] szacuje się, że w latach 2014–2017 dyrektywa przyczyniła się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw o 1,04 mld EUR, z czego około 920 mln EUR jest wynikiem upowszechnienia fakturowania nieustrukturyzowanego[11]. Na drugiej dyrektywie w sprawie fakturowania najbardziej skorzystały mikroprzedsiębiorstwa[12], gdyż pozwoliło im to na przyjęcie metody nieustrukturyzowanych faktur elektronicznych, a nie były w stanie spełnić wymogów dotyczących ustrukturyzowanego fakturowania elektronicznego.

Jeśli chodzi o *zmianę sposobu wystawiania i treści faktur*, zmniejszenie obciążenia oceniono jako raczej ograniczone. Przepisem, który miał największy wpływ na zmniejszenie obciążenia administracyjnego, był system fakturowania uproszczonego (pod względem ilościowym oceniony na około 38 mln EUR rocznie[13]).

3.2. Wpływ na rynek wewnętrzny

Druga dyrektywa w sprawie fakturowania wniosła pozytywny wkład we wspieranie funkcjonowania rynku wewnętrznego, głównie dzięki fakturom elektronicznym i fakturowaniu transgranicznemu.

Po pierwsze, dane zebrane w ramach badania pokazują, że jeszcze w 2014 r. faktury elektroniczne wystawiał tylko co czwarty przedsiębiorca prowadzący handel wewnątrzunijny, natomiast w 2018 r. robiło tak już trzy czwarte przedsiębiorców. Oznacza to, że druga dyrektywa w sprawie fakturowania wyeliminowała problemy, które utrudniały transgraniczne fakturowanie elektroniczne, a tym samym wyraźnie przyczyniła się do zwiększonego wykorzystania faktur elektronicznych w transakcjach transgranicznych.

Po drugie, w drugiej dyrektywie w sprawie fakturowania wprowadzono cztery kolejne istotne zmiany w przepisach mających zastosowanie do faktur transgranicznych: (i) nowe przepisy dotyczące obowiązujących systemów fakturowania (art. 219a); (ii) jednolity termin wystawiania faktur w przypadku transakcji wewnątrzunijnych (art. 222); (iii) nowe przepisy dotyczące przeliczania walut (art. 91 i 230); oraz (iv) uproszczoną treść faktur w przypadku

---

9 Termin „ustrukturyzowane faktury elektroniczne” odnosi się do faktur wystawianych, przesyłanych i otrzymywanych w ustrukturyzowanym formacie elektronicznym pozwalającym na ich automatyczne i elektroniczne przetwarzanie.

10 Jeżeli chodzi o obliczenia, zob. sekcja 5.2 i sekcja 6 sprawozdania końcowego z oceny przepisów dotyczących fakturowania zawartych w dyrektywie 2006/112/WE.

11 Pozostałe oszczędności pochodzą z uproszczonego fakturowania i zastosowania metody kasowej.

12 Zgodnie z zaleceniem Komisji dotyczącym definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (C(2003/1422)) mikroprzedsiębiorstwa definiuje się jako przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 10 osób i których roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekraczają 2 mln EUR.

13 Jeżeli chodzi o obliczenia, zob. sekcja 6.2.2 sprawozdania końcowego z oceny przepisów dotyczących fakturowania zawartych w dyrektywie 2006/112/WE.

transakcji transgranicznych podlegających procedurze odwrotnego obciążenia (art. 226a). Ponadto w nowych przepisach dotyczących samofakturowania (art. 224) uproszczono również stosowanie tego systemu w odniesieniu do transakcji transgranicznych. Zmiany te zwiększyły pewność prawa w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania mających zastosowanie do transakcji wewnątrzunijnych.

Wpływ pozostałych przepisów drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania na rynek wewnętrzny uznaje się za bardziej ograniczony, ponieważ nie miały one wpływu na procesy fakturowania, a tym samym pozostały raczej niezauważone przez przedsiębiorstwa.

3.3. Rola dyrektywy w promowaniu MŚP

Większość środków przewidzianych w drugiej dyrektywie w sprawie fakturowania ma charakter ogólny i zastosowanie zarówno do dużych przedsiębiorstw, jak i MŚP. Uproszczenie i harmonizacja ram regulacyjnych prowadzą jednak do zmniejszenia obciążeń administracyjnych, w związku z czym środki te mogą być potencjalnie szczególnie korzystne dla MŚP, które ze względu na swoje mniejsze rozmiary zazwyczaj napotykają więcej trudności w wypełnianiu obowiązków podatkowych niż duże przedsiębiorstwa.

Druga dyrektywa w sprawie fakturowania miała pozytywny wpływ na MŚP ze względu na powszechniejsze stosowanie *nieustrukturyzowanego fakturowania elektronicznego*. Ten pozytywny wpływ był bardziej znaczący dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw niż dla dużych przedsiębiorstw. MŚP skorzystały na zmniejszeniu obciążenia o około 55 % ze względu na bardziej powszechne stosowanie nieustrukturyzowanego fakturowania elektronicznego. Różnicę w zmniejszaniu obciążenia, która nadal jest znaczna, przypisuje się dużym przedsiębiorstwom, ponieważ duże przedsiębiorstwa wystawiają wyraźnie większą liczbę faktur.

Drugą dyrektywą w sprawie fakturowania zmieniono również dwa systemy fakturowania w pełni lub częściowo skierowane do MŚP, a mianowicie metodę kasową i faktury uproszczone, co przyczyniło się do ich szerszego stosowania. Szereg państw członkowskich wprowadziło lub rozszerzyło zakres stosowania *systemu opartego na metodzie kasowej* po zmianach wprowadzonych drugą dyrektywą w sprawie fakturowania. Oszacowano, że dzięki drugiej dyrektywie w sprawie fakturowania z metody kasowej skorzystało około 60 000 dodatkowych mikroprzedsiębiorstw. Ogólnie rzecz biorąc, korzystanie z tego systemu pozostaje nadal ograniczone ze względu na fakt, że wybór metody kasowej wymaga zmian w procesie księgowym, co w niektórych przypadkach może skutkować wyższymi wynagrodzeniami dla doradców. Ogólne oszczędności kosztów wynikające z większego rozpowszechnienia metody kasowej generowane przez drugą dyrektywę w sprawie fakturowania oszacowano na 33 mln EUR w przypadku dziesięciu państw członkowskich, w których zmiany można przypisać tej dyrektywie. Znaczenie metody kasowej wykracza jednak daleko poza samo zmniejszenie obciążenia administracyjnego. Była ona bardzo ważna dla mikroprzedsiębiorstw w czasie kryzysu gospodarczego, gdy warunki gospodarcze uległy pogorszeniu, a dokonywanie płatności stało się trudniejsze.

Jeżeli chodzi o faktury uproszczone, dzięki zmianom wprowadzonym drugą dyrektywą w sprawie fakturowania system ten wprowadzono w szeregu państw członkowskich, zaś inne

państwa członkowskie rozszerzyły jego zakres. Oceniono, że *system fakturowania uproszczonego* ma największy wpływ na zmniejszenie obciążenia administracyjnego spośród wszystkich przepisów dotyczących wystawiania i treści faktur (zob. sekcja 3.1 powyżej). Stosowanie faktur uproszczonych nadal ogranicza się jednak w dużej mierze do konkretnych sektorów gospodarki, takich jak zakwaterowanie, restauracje, handel detaliczny, stacje benzynowe i usługi transportowe, a zatem nie doszło do znaczącego zmniejszenia obciążenia.

3.4. Zwalczanie oszustw związanych z VAT

Ogólnie rzecz biorąc, celem dyrektywy było również wspieranie działań w zakresie kontroli podatkowej, a ostatecznie ułatwianie przestrzegania przepisów dotyczących VAT. W szczególności drugą dyrektywą w sprawie fakturowania zmieniono w tym celu dwa przepisy: (i) termin wystawiania faktur za transakcje wewnątrzunijne oraz (ii) zasady wymagalności VAT w odniesieniu do wewnątrzunijnych dostaw i nabywania towarów. Nie ma jednak dowodów na to, aby druga dyrektywa w sprawie fakturowania miała jakikolwiek znaczący wpływ na kontrolę podatkową lub przestrzeganie przepisów w zakresie VAT. Opinie wyrażone przez organy podatkowe potwierdzają, że skutki drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania, jeśli chodzi o przestrzeganie przepisów w zakresie VAT, są raczej ograniczone. Organy podatkowe i zainteresowane strony są zdania, że w obszarze kontroli podatkowej przepisami dotyczącymi fakturowania nie da się osiągnąć nic więcej. W związku z tym, że informacje pochodzące z fakturowania nie są dla organów podatkowych łatwo dostępne, organy te koncentrują się obecnie na systemach zapewniających sprawozdawczość w czasie rzeczywistym, co umożliwia lepszą analizę ryzyka i bardziej ukierunkowane kontrole. Jednocześnie uspokajające jest to, że uproszczenie i harmonizacja wymogów dotyczących fakturowania i fakturowania elektronicznego nie wywarły żadnego negatywnego wpływu na działania w zakresie kontroli podatkowej.

4. Główne niedociągnięcia dyrektywy

Ocena przepisów dotyczących fakturowania wykazała jedno niedociągnięcie drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania i kilka nowych pojawiających się kwestii, które przedstawiono poniżej.

4.1. Brak jasności w odniesieniu do kontroli biznesowych zapewniających wiarygodną ścieżkę audytu (BCAT)

W kontekście fakturowania elektronicznego drugą dyrektywą w sprawie fakturowania wprowadzono koncepcję kontroli biznesowych zapewniających wiarygodną ścieżkę audytu (BCAT) jako środek potwierdzający integralność i autentyczność faktur elektronicznych. Koncepcja ta jest nadal postrzegana jako złożona, niejednolicie interpretowana przez organy podatkowe i niewłaściwie stosowana przez podmioty gospodarcze w całej UE. Zainteresowane strony uważają to za niedociągnięcie drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania.

Dyrektywą tą (w art. 233) ustanowiono zasadę swobody dowodowej dla podmiotów gospodarczych w zakresie wykazywania integralności i autentyczności faktur elektronicznych. W praktyce jednak stosuje się jedynie następujące metody: (i) podpis elektroniczny; (ii) elektroniczną wymianę danych; oraz (iii) BCAT. W związku z tym BCAT działa jako domyślna metoda potwierdzania integralności i autentyczności faktur elektronicznych w przypadku wszystkich przedsiębiorstw, które nie zdecydowały się na stosowanie podpisu elektronicznego ani elektronicznej wymiany danych. Oznacza to, że system BCAT powinna posiadać większość przedsiębiorstw wymieniających faktury elektroniczne jako niepodpisane pliki PDF – a być może nawet wszystkie takie przedsiębiorstwa. Przestrzeganie tego przepisu przez przedsiębiorstwa i jego egzekwowanie przez organy podatkowe było jednak ograniczone, a w niektórych państwach członkowskich w ogóle nie miało miejsca. Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony uważają, że w dyrektywie brak jest praktycznej definicji BCAT. Pewne wytyczne zostały zawarte w prawie wtórnym państw członkowskich, jak również w notach wyjaśniających przygotowanych przez Komisję Europejską. Pomimo tych wysiłków podmioty gospodarcze nie uważają przedstawionych wytycznych dotyczących BCAT za odpowiednie i wystarczająco jasne. Budzi to wątpliwości co do sposobu, w jaki opcja ta powinna być stosowana w praktyce i czy zostanie przyjęta podczas kontroli podatkowych.

4.2. Złożoność przepisów dotyczących archiwizacji

Ewentualny nowy aspekt odnosi się do zasad archiwizacji. Druga dyrektywa w sprawie fakturowania nie zawierała przepisów dotyczących archiwizacji. Od czasu transpozycji dyrektywy nastąpił nierównomierny wzrost złożoności i fragmentacji regulacyjnej przepisów dotyczących archiwizacji. Wynika to z faktu, że niektóre państwa członkowskie przyjęły bardzo szczegółowe przepisy dotyczące archiwizacji elektronicznej dokumentów podatkowych, które oczywiście mają również zastosowanie do faktur elektronicznych. Niemal 40 % zainteresowanych stron uważa, że przepisy krajowe dotyczące archiwizacji faktur elektronicznych są uciążliwe i trudne do przestrzegania.

4.3. Krajowe wymogi w zakresie sprawozdawczości elektronicznej

Inną kwestią, która pojawiła się po przyjęciu drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania, ale nie wynika z przyjęcia dyrektywy, jest wprowadzenie przez kilka państw członkowskich wymogu składania deklaracji elektronicznych dotyczących niektórych transakcji krajowych. Państwa członkowskie wprowadziły taki wymóg w zakresie sprawozdawczości, aby przeciwdziałać nieuczciwym zachowaniom. Zainteresowane strony są zdania, że rozpowszechnianie się takich krajowych wymogów w zakresie sprawozdawczości elektronicznej grozi brakiem harmonizacji i zwiększeniem obciążeń administracyjnych.

5. Wnioski i możliwe dalsze działania

Dyrektywa oceniana jest w głównej mierze pozytywnie, ponieważ przyczyniła się do uproszczenia i harmonizacji przepisów dotyczących fakturowania i fakturowania elektronicznego w całej UE. Druga dyrektywa w sprawie fakturowania przyczyniła się do upowszechnienia nieustrukturyzowanego fakturowania elektronicznego, zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, zwiększenia pewności prawa dla podmiotów gospodarczych i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przepisy drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania pozostają istotne i odpowiednie dla zainteresowanych stron, gdyż stanowią bardziej przejrzyste, zharmonizowane i prostsze przepisy dotyczące fakturowania elektronicznego.

W niektórych obszarach, takich jak poprawa działań w zakresie kontroli podatkowej i promocja MŚP, osiągnięcia były pozytywne, ale mniejsze niż wskazywałby na to ich potencjał.

W ramach oceny zidentyfikowano również jedno niedociągnięcie wynikające z drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania, a mianowicie brak jasności co do BCAT. Ponadto pojawiło się kilka innych kwestii, które nie wynikały z drugiej dyrektywy w sprawie fakturowania, tylko zostały narzucone na szczeblu krajowym, takich jak złożone przepisy dotyczące archiwizacji i krajowe wymogi dotyczące sprawozdawczości elektronicznej.

Jeżeli chodzi o BCAT, wyeliminowanie powyższego niedociągnięcia wymagałoby przedstawienia dalszych wyjaśnień. Wątpliwe jest jednak, by takie wyjaśnienia mogły zostać przedstawione w tekście legislacyjnym. Wynika to z faktu, że celem BCAT jest uwzględnienie wielu różnych rodzajów procesów biznesowych, a każda definicja zawarta w dyrektywie ograniczyłaby zakres tego pojęcia i groziłaby dezaktualizacją ze względu na postęp technologiczny. Ponadto wydaje się, że organy podatkowe przywiązują mniejszą wagę do rygorystycznych przepisów dotyczących integralności i autentyczności (I&A) ze względu na wprowadzenie wymogów w zakresie sprawozdawczości elektronicznej. Wiązałoby się to także z ryzykiem nałożenia dodatkowego obciążenia na przedsiębiorstwa, zwłaszcza na MŚP. W związku z tym można by zbadać, czy lepszym sposobem na wyjaśnienie kwestii BCAT nie byłyby noty wyjaśniające Komisji i wymiana najlepszych praktyk w państwach członkowskich. Może temu towarzyszyć kilka dalszych wyjaśnień dotyczących definicji prawnej faktur elektronicznych.

Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące archiwizacji, która jest dziedziną uznawaną przez przedsiębiorstwa za złożoną, trudno byłoby interweniować na szczeblu UE, ponieważ szczegółowe wymogi dotyczące przechowywania faktur są określane przez państwa członkowskie. Wraz z rozwojem rozwiązań cyfrowych rozważania w tej dziedzinie mogłyby się skupić na przykład na tym, czy przydatne mogłoby być opracowanie normy europejskiej usługi przechowywania faktur w chmurze.

Jeżeli chodzi o kontrolę podatkową, zdaniem organów podatkowych i zainteresowanych stron obecne przepisy dotyczące fakturowania są dobrze dostosowane do potrzeb działań w zakresie kontroli podatkowej i niewiele więcej można faktycznie uzyskać z przepisów dotyczących fakturowania, aby jeszcze bardziej usprawnić kontrolę podatkową. W związku

z tym jakakolwiek ewentualna zmiana dyrektywy VAT w tym celu nie przyniosłaby dużej wartości dodanej. Zamiast tego wiele organów podatkowych zastanawia się obecnie, jak uzyskać dostęp do danych dotyczących transakcji bez konieczności posiadania fizycznego lub elektronicznego dostępu do faktur, by wprowadzić skuteczne wymogi w zakresie sprawozdawczości elektronicznej w czasie rzeczywistym.

Ewentualne dalsze ulepszenia mające na celu promowanie MŚP powinny koncentrować się przede wszystkim na metodzie kasowej. Zainteresowane strony na ogół pozytywnie oceniają jednak metodę kasową i nie sygnalizują żadnych nowych problemów.

Jeżeli chodzi o ograniczone zmniejszenie obciążenia administracyjnego, wynika to głównie z mniejszego rozpowszechnienia ustrukturyzowanej faktury elektronicznej. Taki był wybór polityczny dokonany w drugiej dyrektywie w sprawie fakturowania. Bardziej radykalne podejście, w ramach którego za ważny dokument uznaje się jedynie ustrukturyzowane faktury elektroniczne, wymagałoby zmian w obowiązujących przepisach.

Podsumowując, organy podatkowe i zainteresowane strony dobrze oceniają przepisy dotyczące fakturowania wprowadzone drugą dyrektywą w sprawie fakturowania i nie zgłaszają żadnych poważnych problemów. W kontekście walki z oszustwami oraz biorąc pod uwagę rozwój technologiczny i ostatnie tendencje w niektórych państwach członkowskich w zakresie fakturowania elektronicznego i sprawozdawczości elektronicznej, Komisja zbada wraz z państwami członkowskimi, czy potencjał fakturowania elektronicznego można wykorzystać jeszcze bardziej na poziomie UE. Komisja przeprowadzi również debatę nad wymogami w zakresie sprawozdawczości elektronicznej, a w szczególności nad wpływem poszczególnych przepisów obowiązujących w państwach członkowskich na rynek wewnętrzny.