



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 1.12.2021.
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

**kojom se Francuskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članaka 218. i
232. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost**

OBRAZLOŽENJE

U skladu s člankom 395. stavkom 1. Direktive 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost¹ („Direktiva o PDV-u”) Vijeće, odlučujući jednoglasno na prijedlog Komisije, može odobriti bilo kojoj državi članici primjenu posebnih mjera odstupanja od odredaba te direktive kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje ili izbjegavanja poreza.

Dopisom koji je Komisija zaprimila 12. travnja 2021. Francuska je zatražila odobrenje za odstupanje od članaka 178., 218. i 232. Direktive o PDV-u u svrhu uvođenja obveznog elektroničkog izdavanja računa za sve porezne obveznike s poslovnim nastanom na državnom području Francuske. Ovlaštenje je zatraženo za razdoblje od 1. prosinca 2021. do 31. prosinca 2028.

Francuska je zatim dopisom koji je Komisija zaprimila 20. rujna 2021. zatražila da se odobrenje za odstupanje uvede samo za članke 218. i 232. Direktive o PDV-u i da se primjenjuje od 1. siječnja 2024. do 31. prosinca 2026.

U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 29. rujna 2021. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Francuske. Dopisom od 30. rujna 2021. Komisija je obavijestila Francusku da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Francuska je na temelju članka 395. Direktive o PDV-u podnijela zahtjev za odstupanje kako bi joj se odobrilo uvođenje obveze izdavanja elektroničkih računa za domaće transakcije između poreznih obveznika PDV-a s poslovnim nastanom u Francuskoj na temelju članka 153. Zakona o financijama za 2020. i članka 195. Zakona o financijama za 2021. Ujedno bi se uvela obveza za te porezne obveznike da poreznim tijelima šalju određene dodatne podatke.

Francuska smatra da će obveza elektroničkog izdavanja računa poboljšati borbu protiv prijevara i istodobno ojačati konkurentnost poduzeća. Time će se ujedno povećati saznanja o poslovnim aktivnostima u stvarnom vremenu, čime bi se omogućilo da se gospodarska politika što je više moguće usmjeri na gospodarsku stvarnost aktera. Tom bi se obvezom ujedno poduzećima omogućilo pojednostavnjenje obveza izvješćivanja o PDV-u uvođenjem prethodnog ispunjavanja njihovih prijava.

Člankom 218. Direktive o PDV-u predviđa se obveza država članica da kao račune prihvate sve dokumente ili poruke u papirnatom ili elektroničkom obliku. Francuska bi stoga željela odobrenje za odstupanje od tog članka Direktive o PDV-u tako da francuska porezna uprava računima može smatrati samo elektroničke račune u mješovitom ili strukturiranom obliku.

Člankom 232. Direktive o PDV-u propisano je da je uporaba računa u elektroničkom obliku uvjetovana pristankom primatelja. Stoga je za uvođenje obveze elektroničkog izdavanja računa u Francuskoj potrebno odstupanje od tog članka tako da izdavatelj više ne mora dobiti pristanak primatelja za slanje računa u papirnatom obliku.

Francuska smatra da bi uvođenje opće obveze elektroničkog izdavanja računa omogućilo koristi u smislu borbe protiv prijevara i utaje poreza te istodobno olakšalo dobrovoljno

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

usklađivanje s poreznim zakonodavstvom. Naime, obveza izdavanja elektroničkih računa, zajedno s prijenosom dodatnih podataka o transakcijama, putem sustava koji uključuje certificirane privatne platforme i centraliziranu javnu platformu omogućit će poreznoj upravi da u stvarnom vremenu provjerava dosljednost prijavljenog i naplaćenog PDV-a te izdanih i primljenih računa. Stoga će se znatno poboljšati sposobnost uprave za sprečavanje i suzbijanje prijevara u vezi s PDV-om.

Obveza elektroničkog izdavanja računa obuhvaćat će samo transakcije između poreznih obveznika. Podaci o transakcijama u kojima sudjeluju krajnji potrošači dostavljaju se putem drugog mehanizma. U slučaju stjecanja unutar Zajednice porezni obveznici zadržavaju svoje pravo na primanje papirnatih računa. Treba napomenuti da je obveza upotrebe elektroničkog izdavanja računa za transakcije između gospodarskih subjekata i državnih tijela postupno uvedena u Francuskoj od 1. siječnja 2017. do 1. siječnja 2020. Stoga su društva koja su već izdavala elektroničke račune putem platforme za elektroničko izdavanje računa Chorus Pro koju je razvila Državna agencija za financijski informatički sustav (AIFE) već opremljena i pripremljena za proširenje obveze elektroničkog izdavanja računa na transakcije između poreznih obveznika. Francuska tvrdi da većina francuskih poreznih obveznika PDV-a već šalje ili prima račune u elektroničkom obliku. Prema navodima Francuske, u 2017. samo 31 % francuskih poduzeća s više od 10 zaposlenika koristilo je račune u papirnatom obliku, a taj se udio otada vjerojatno smanjio. Prelazak na elektronički oblik trajno će ukloniti papirnati oblik u obradi računa, što će poduzećima donijeti znatne uštede.

Francuska smatra da će elektroničko izdavanje računa pružiti i druge prednosti poreznim obveznicima, kao što su skraćivanje razdoblja plaćanja za dobavljače i smanjivanje troškova ispisa i poštanskih naknada, troškova i kašnjenja u obradi podataka o obračunu, troškova pohrane te troškova osposobljavanja i razvoja sustava.

Francuska predviđa postupno uvođenje obveze kako bi se omogućio prijelaz i potpora novom sustavu, prilagođeno svakoj vrsti poduzeća. Od 2024. obveza primanja elektroničkih računa primjenjivat će se na sva poduzeća. Postupno uvođenje obveze izdavanja elektroničkih računa planira se na temelju veličine poduzeća: od 2024. na velika poduzeća, od 2025. na poduzeća koja imaju od 250 do 4 999 zaposlenih i čiji je promet manji od 1,5 milijardi EUR, a od 2026. na mala i srednja poduzeća te vrlo mala poduzeća, uključujući porezne obveznike koji ostvaruju korist od izuzeća za mala poduzeća iz članka 282. Direktive o PDV-u.

Kako bi se osigurala interoperabilnost razmjena, platforme koje pružaju usluge elektroničkog izdavanja računa, i privatne i javne, trebale bi poreznim obveznicima ponuditi minimalni skup strukturiranih ili mješovitih oblika, ne dovodeći u pitanje njihovu slobodu da nude alternativne oblike.

S obzirom na široko područje primjene odstupanja, važno je osigurati potrebno praćenje tih mjera u okviru odstupanja, a osobito njihova učinka na borbu protiv prijevara u vezi s PDV-om i utaje PDV-a te učinka na porezne obveznike. Ako Francuska želi produljiti mjeru odstupanja, potrebno je dostaviti izvješće o uspješnosti mjere zajedno sa zahtjevom za produljenje. To izvješće trebalo bi sadržavati procjenu mjere u smislu djelotvornosti u borbi protiv prijevara u vezi s PDV-om i utaje PDV-a te u pojednostavnjenju naplate poreza. Izvješće bi trebalo uključivati i evaluaciju učinka mjere na porezne obveznike, posebno u odnosu na povećanje njihovih administrativnih opterećenja i troškove usklađivanja.

Predlaže se odobrenje odstupanja u trajanju od 1. siječnja 2024. do 31. prosinca 2026.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Člankom 218. Direktive o PDV-u papirnatim i elektroničkim računima pridaje se jednaka važnost propisivanjem da države članice prihvate dokumente ili poruke u papirnatom ili

elektroničkom obliku kao račune. U skladu s člankom 232. Direktive o PDV-u uporaba elektroničkih računa uvjetovana je pristanku primatelja. Kako je Francuska predvidjela, obvezno elektroničko izdavanje računa zaista bi odstupalo od te dvije odredbe.

Odstupanje se može odobriti na temelju članka 395. Direktive o PDV-u kako bi se pojednostavio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje poreza ili izbjegavanja plaćanja poreza. Francuska je zatražila mjeru odstupanja radi borbe protiv porezne prijevare i utaje poreza, kao i radi pojednostavnjenja naplate poreza. Na temelju elemenata koje je dostavila Francuska, odstupanje je u skladu s postojećim odredbama politike.

Slično odobrenje kojim se Italiji dopušta odstupanje od članaka 218. i 232. Direktive o PDV-u radi uvođenja obveznog elektroničkog izdavanja računa odobreno je Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2018/593².

Naposljetku, Komisija je 2020. donijela "Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka"³. Jedna od mjera predviđenih tim akcijskim planom je upućivanje zakonodavnog prijedloga Komisije za modernizaciju obveza izvješćivanja o PDV-u. U tom će se kontekstu razmotriti potreba za daljnjim proširenjem elektroničkog izdavanja računa. Stoga je mjera odstupanja u skladu s ciljevima akcijskog plana Komisije. Jedan od ciljeva budućeg prijedloga Komisije bit će pojednostavnjenje postojećih i budućih mehanizama izvješćivanja za domaće transakcije, uključujući one odobrene tom mjerom odstupanja.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Članak 395. Direktive o PDV-u.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

S obzirom na odredbu Direktive o PDV-u na kojoj se prijedlog temelji ne primjenjuje se načelo supsidijarnosti.

• Proporcionalnost

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti iz razloga navedenih u nastavku.

Odluka se odnosi na odobrenje dano državi članici na njezin zahtjev i ne predstavlja nikakvu obvezu.

Obvezno elektroničko izdavanje računa uključivat će niz promjena za porezne obveznike. Međutim, Francuska je predvidjela te promjene i već započela s pripremama. Obveza korištenja elektroničkog izdavanja računa za transakcije između gospodarskih subjekata i državnih tijela dovela je do toga da su mnoga poduzeća već opremljena i pripremljena za proširenje obveze elektroničkog izdavanja računa na transakcije između poreznih obveznika.

Porezni obveznici koji ostvaruju korist od izuzeća za mala i srednja poduzeća obuhvaćeni su područjem primjene mjere. Međutim, postupno uvođenje mjere omogućit će im dovoljno vremena za pripremu. Nadalje, ta poduzeća moći će se koristiti privatnom platformom ili

² SL 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

javnom platformom za izdavanje računa kojom upravlja AIFE (Chorus Pro). Potonji će minimalnu uslugu ponuditi besplatno, uključujući obradu formata PDF (s preuzimanjem podataka u strukturiranom formatu) i desetogodišnju ponudu za arhiviranje (koja odgovara zakonskom razdoblju obveze arhiviranja u komercijalne svrhe u Francuskoj). Prema podacima koje je dostavila Francuska, uštede i prednosti koje će porezni obveznici ostvariti primjenom elektroničkog izdavanja računa uvelike će nadoknaditi početno ulaganje koje će biti nužno radi prilagodbe njihovih sustava.

Odstupanje je usto vremenski ograničeno i potrebno je pripremiti izvješće o funkcioniranju i djelotvornosti mjere u slučaju da Francuska želi produljiti mjeru odstupanja.

Stoga je posebna mjera proporcionalna cilju koji se želi postići, a to je suzbijanje utaje poreza i pojednostavnjenje naplate poreza.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi instrument: provedbena odluka Vijeća.

U skladu s člankom 395. Direktive o PDV-u odstupanje od zajedničkih pravila o PDV-u moguće je samo uz odobrenje Vijeća koje odlučuje jednoglasno na prijedlog Komisije. Provedbena odluka Vijeća najprikladniji je instrument jer može biti upućena pojedinoj državi članici.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Procjena učinka**

Obvezno elektroničko izdavanje računa utjecat će i na poreznu upravu i na porezne obveznike.

Francuska očekuje da će obvezno elektroničko izdavanje računa pomoći u borbi protiv utaje poreza, uključujući neželjenu utaju poreza povezanu s neprijavlivanjem ili nepotpunim prijavljivanjem, i općenito protiv neplaćanja PDV-a. Uz pospješivanje borbe protiv prijevara povezanih s PDV-om, dostupnost informacija o poslovnim transakcijama omogućit će utvrđivanje intenziteta poslovnih veza među poduzećima. Time će se ojačati analiza transakcija između povezanih poduzeća kako bi se otkrile neuobičajene transakcije koje mogu prikriti moguća smanjenja osnovice poreza na dobit ili skrivene raspodjele dobiti. Nadalje, programom će se omogućiti prikupljanje podataka o transakcijama poreznih obveznika u stvarnom vremenu. Ti se podaci mogu uključiti u ekonomske analize koje provodi, primjerice, INSEE (Nacionalni zavod za statistiku) ili Glavna uprava za riznicu, kako bi se osiguralo što bolje upravljanje javnim politikama.

Francuska tvrdi da će elektroničko izdavanje računa dovesti do znatnih koristi za poduzeća u pogledu digitalizacije i smanjenja administrativnog opterećenja, istodobno osiguravajući odnose među poduzećima kako bi postala konkurentnija. Time bi se ostvarile uštede, pri čemu bi ukupni trošak izdavanja elektroničkog računa koji je procijenio Glavni financijski inspektorat iznosio manje od jednog eura, u usporedbi s više od deset eura za račun u papirnatom obliku.

Očekivane koristi bit će različite prirode ovisno o tome jesu li se poduzeća već služila elektroničkim izdavanjem računa. Za poduzeća koja još ne upotrebljavaju elektroničko izdavanje računa, uglavnom za mala i srednja poduzeća, korist će približno iznositi 10 EUR po primljenom računu. Za one porezne obveznike koji se već u velikoj mjeri služe

elektroničkim izdavanjem računa, uglavnom poduzeća s 250 ili više zaposlenika, mjerom će se poboljšati obrada njihova lanca izdavanja računa jer je većina računa koji se trenutačno razmjenjuju elektroničkim putem još uvijek u formatu PDF, što i dalje podrazumijeva troškove obrade.

Na temelju tih elemenata minimalna korist za poduzeća bila bi približno 4,5 milijardi EUR godišnje. Oko 1,5 milijuna malih poduzeća izdaje račune samo u papirnatom obliku. S obzirom na to da ta društva izdaju manje od 2 000 računa godišnje (65 % njih izdaje manje od 500 računa godišnje), količina predmetnih računa procijenjena je na 450 milijuna. Uklanjanjem papirnatih računa uštedjelo bi se 10 EUR po računu, što bi dovelo do ukupne koristi od 4,5 milijardi EUR za ta poduzeća.

Francuska smatra da se tom evaluacijom ne uzimaju u obzir koristi u smislu osiguravanja transakcijskih tokova i skraćivanja razdoblja plaćanja, što prema Opservatoriju za rokove plaćanja utječe na novčani tok poreznih obveznika u iznosu od približno 15 milijardi EUR godišnje, osobito za manje porezne obveznike.

Budući da trošak nabave potrebnog softvera može biti znatan, neće se propisati obveza instaliranja softvera za naplatu. Francuska će poreznim obveznicima ostaviti mogućnost da svoje račune pošalju izravno javnoj platformi koja će ih proslijediti njihovim primateljima, ili privatnim platformama koje će biti odgovorne za prosljeđivanje računa poreznoj upravi i poduzeću primatelju kako bi se izbjegli dodatni troškovi. Usto, kako bi se smanjili ulazni troškovi za mala i srednja poduzeća, porezna uprava će tijekom određenog razdoblja ponuditi mogućnost podnošenja datoteke PDF za izradu elektroničkog računa.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Mjera neće imati negativan utjecaj na vlastita sredstva Unije od PDV-a.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

kojom se Francuskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članaka 218. i 232. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Direktivu Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost¹, a posebno njezin članak 395. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Dopisima koje je Komisija zaprimila 12. travnja 2021. i 20. rujna 2021. Francuska je zatražila odobrenje za uvođenje posebne mjere odstupanja od članaka 218. i 232. Direktive 2006/112/EZ („posebna mjera”) radi uvođenja obveznog elektroničkog izdavanja računa za sve porezne obveznike s poslovnim nastanom na državnom području Francuske. Ta bi obveza obuhvaćala račune izdane za transakcije između poreznih obveznika. Ovlaštenje je zatraženo za razdoblje od 1. siječnja 2024. do 31. prosinca 2026.
- (2) Komisija je dopisima od 29. rujna 2021. zahtjev Francuske prosljedila ostalim državama članicama. Dopisom od 30. rujna 2021. Komisija je obavijestila Francusku da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.
- (3) Francuska tvrdi da bi uvođenje opće obveze elektroničkog izdavanja računa donijelo koristi u borbi protiv prijevara i utaje u području poreza na dodanu vrijednost (PDV). Obveza izdavanja elektroničkih računa, zajedno s prijenosom dodatnih podataka o transakcijama, omogućila bi poreznoj upravi da u stvarnom vremenu provjerava dosljednost prijavljenog i naplaćenog PDV-a te izdanih i primljenih računa, čime bi se poboljšala sposobnost uprave za sprečavanje i suzbijanje prijevara povezanih s PDV-om. Time bi se ujedno povećala saznanja o poslovnim aktivnostima u stvarnom vremenu, čime bi se omogućilo da se gospodarska politika što je više moguće usmjeri na gospodarsku stvarnost aktera.
- (4) Francuska smatra da bi obveza izdavanja elektroničkih računa olakšala dobrovoljno usklađivanje s poreznim zakonodavstvom. Poreznim obveznicima omogućilo bi se pojednostavnjenje obveza izvješćivanja o PDV-u uvođenjem prethodnog ispunjavanja njihovih prijava. Elektroničko izdavanje računa pružilo bi i druge prednosti poreznim obveznicima, kao što su skraćivanje razdoblja plaćanja te smanjivanje troškova ispisa i poštanskih naknada, troškova i kašnjenja u obradi podataka o obračunu ili troškova pohrane. Uštede i prednosti koje bi porezni obveznici ostvarili primjenom elektroničkog izdavanja računa uvelike bi nadoknadilo početno ulaganje koje će biti nužno radi prilagodbe njihovih sustava.

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

- (5) S obzirom na široko područje primjene i novost posebne mjere, važno je procijeniti učinak posebne mjere na borbu protiv prijevара u vezi s PDV-om i utajom PDV-a te učinak na porezne obveznike. Ako Francuska stoga smatra da je nužno produljenje posebne mjere, Komisiji treba zajedno sa zahtjevom za produljenje podnijeti izvješće koje uključuje procjenu posebne mjere u pogledu njezine djelotvornosti u borbi protiv prijevара u vezi s PDV-om i utaje PDV-a te u pojednostavnjenju naplate poreza.
- (6) Ova posebna mjera ne bi trebala utjecati na pravo poreznih obveznika na dobivanje papirnatom računa u slučaju stjecanja unutar Zajednice.
- (7) Traženu posebnu mjeru trebalo bi vremenski ograničiti kako bi se omogućila ocjena primjerenosti i djelotvornosti posebne mjere u kontekstu njezinih ciljeva.
- (8) Stoga je posebna mjera proporcionalna ciljevima koji se žele postići jer je vremenski ograničena i uvođi će se postupno. Od 2024. obveza primanja elektroničkih računa primjenjuje se na sva poduzeća. Obveza izdavanja elektroničkih računa primjenjuje se od 2024. na velika poduzeća, od 2025. na poduzeća koja imaju od 250 do 4 999 zaposlenih i čiji je promet manji od 1,5 milijardi EUR, a od 2026. na mala i srednja poduzeća, uključujući porezne obveznike koji ostvaruju korist od izuzeća za mala poduzeća iz članka 282. Direktive 2006/112/EZ. Usto, posebna mjera ne dovodi do rizika od širenja prijevара u druge sektore ili druge države članice.
- (9) Posebna mjera neće negativno utjecati na ukupan iznos prihoda od poreza naplaćenog u fazi konačne potrošnje ni na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odstupajući od članka 218. Direktive 2006/112/EZ Francuskoj se odobrava da dokumente ili poruke koje izdaju porezni obveznici s poslovnim nastanom na državnom području Francuske prihvati kao račune samo ako se prenose u elektroničkom obliku.

Članak 2.

Odstupajući od članka 232. Direktive 2006/112/EZ Francuskoj se odobrava uvođenje odredbe da uporaba elektroničkih računa koje izdaju porezni obveznici s poslovnim nastanom na državnom području Francuske nije uvjetovana pristankom primatelja na uporabu elektroničkih računa.

Članak 3.

Francuska obavješćuje Komisiju o nacionalnim mjerama za provedbu posebnih mjera odstupanja iz članaka 1. i 2.

Članak 4.

Ova se Odluka primjenjuje od 1. siječnja 2024. do 31. prosinca 2026.

Ako Francuska smatra da je potrebno produljenje posebnih mjera odstupanja iz članaka 1. i 2., Komisiji podnosi zahtjev za produljenje zajedno s izvješćem u kojem se procjenjuje opseg u kojem su nacionalne mjere iz članka 3. bile djelotvorne u borbi protiv prijevара u vezi s PDV-om i utaje PDV-a te u pojednostavnjenju naplate poreza. U tom se izvješću procjenjuje učinak tih mjera na porezne obveznike, a posebno jesu li te mjere povećale njihovo administrativno opterećenje i troškove.

Članak 5.

Ova je Odluka upućena Francuskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*