



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 9 februari 2018
(OR. en)

6044/18

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0021 (NLE)**

**FISC 52
ECOFIN 95**

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	5 februari 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2018) 55 final
Betreft:	Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2018) 55 final.

Bijlage: COM(2018) 55 final



Brussel, 5.2.2018
COM(2018) 55 final

2018/0021 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

TOELICHTING

Overeenkomstig artikel 395, lid 1, van Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde¹ (hierna "de btw-richtlijn" genoemd) kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen elke lidstaat machtigen bijzondere, van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende maatregelen te treffen, teneinde de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 27 september 2017, heeft de Italiaanse Republiek verzocht om te mogen afwijken van de artikelen 218 en 232 van de btw-richtlijn, teneinde elektronische facturering verplicht te kunnen stellen. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 3 november 2017 en Portugal bij brief van 6 november 2017 van het verzoek van de Italiaanse Republiek in kennis gesteld. Bij brief van 7 november 2017 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Italië heeft een derogatieverzoek op grond van artikel 395 van de btw-richtlijn ingediend om elektronische facturering verplicht te mogen stellen aan alle op zijn grondgebied gevestigde belastingplichtigen, met uitzondering van belastingplichtigen die gebruikmaken van de vrijstelling voor kleine ondernemingen, en de facturen te laten afgeven via het Sistema de interscambio (hierna afgekort tot "SdI), dat door het Italiaanse agentschap voor overheidsinkomsten wordt beheerd.

Volgens Italië kan de belastingdienst dankzij de verplichte elektronische facturering via het SdI in real time beschikken over de gegevens van de door bedrijven uitgereikte en ontvangen facturen. Daardoor kunnen de belastingautoriteiten vroegtijdig en op geautomatiseerde wijze controleren of de aangegeven en betaalde btw met elkaar overeenstemmen.

Italië is dan ook van oordeel dat de invoering van een algemene verplichting tot elektronische facturering fraude en ontduiking zou helpen bestrijden en de inning van de btw zou vereenvoudigen. Volgens Italië zullen een betere fiscale naleving en snellere en efficiëntere controles tegen fraude en ontduiking concrete resultaten opleveren. Ook de digitalisering en de administratieve vereenvoudiging zouden een impuls krijgen.

Volgens de door Italië verstrekte informatie hebben het bestaande vrijwillige systeem en de verplichte elektronische facturering voor leveringen van goederen en diensten aan de overheid de grondslag gelegd voor dit systeem van verplichte elektronische facturering, waardoor de overschakeling vlot zou kunnen verlopen en het effect van de maatregel op belastingplichtigen en consumenten beperkt zou blijven.

Sinds 2014 moeten belastingplichtigen die zakelijke transacties met publieke autoriteiten in Italië verrichten (20 % van de belastingplichtigen), hun facturen elektronisch uitreiken. Alle facturen voor de overheid worden via het SdI aan de desbetreffende instanties afgegeven en verstuurd naar de Italiaanse Rekenkamer met het oog op de controle van de uitgaven. Met ingang van 2017 is ook een facultatief systeem van start gegaan voor de elektronische doorzending van gegevens of voor elektronische b2b-facturering. Hierbij kan ervoor worden gekozen dat de belastingautoriteiten elk kwartaal elektronisch de gegevens ontvangen van alle

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

facturen die in het referentiekwartaal zijn uitgereikt. Als alternatief voor deze periodieke doorzending van gegevens kunnen ondernemers via het SdI elektronische facturen verzenden en ontvangen. Sinds juli 2016 stellen de belastingautoriteiten een gratis webapplicatie ter beschikking voor het opstellen, doorzenden en bewaren van elektronische facturen. Voor een aantal bedrijven bestaat er dus al een verplichting om elektronische facturen uit te reiken, terwijl andere bedrijven de mogelijkheid hadden of zullen hebben om zich daarmee vertrouwd te maken voordat de maatregel wordt ingevoerd.

Gezien het brede toepassingsgebied en vernieuwende karakter van de derogatie is het zaak de nodige follow-up in het kader van deze derogatie, met name van het effect van de maatregel op de bestrijding van btw-fraude en -ontduiking en op belastingplichtigen, te verrichten. Als Italië een verlenging van de derogatiemaatregel wil, moet het een verslag over de werking van de maatregel indienen, samen met het verzoek om verlenging. In dit verslag moet worden beoordeeld in hoeverre de maatregel btw-fraude en -ontduiking doeltreffend bestrijdt en de inning van de btw vereenvoudigt. In het verslag moet ook worden nagegaan wat het effect van de maatregel op de belastingplichtigen is, met name wat betreft de toename van de administratieve lasten en de nalevingskosten die op hen drukken.

Er wordt voorgesteld om machtiging voor de derogatie te verlenen van 1 juli 2018 tot en met 31 december 2021.

- **Samenhang met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Artikel 218 van de btw-richtlijn plaats papieren en elektronische facturen op gelijke voet door te bepalen dat de lidstaten ieder document of bericht op papier of in elektronisch formaat als factuur dienen te aanvaarden. Overeenkomstig artikel 232 van de btw-richtlijn wordt elektronische facturering toegepast behoudens aanvaarding door de afnemer. De verplichting tot elektronische facturering zoals Italië die wil invoeren, wijkt dus af van deze twee bepalingen.

De derogatie kan worden toegestaan op basis van artikel 395 van de btw-richtlijn teneinde de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen. Italië heeft om de derogatiemaatregel verzocht om belastingfraude en -ontduiking te bestrijden en de inning van de belasting te vereenvoudigen. Uitgaande van de van Italië ontvangen gegevens is de derogatie in overeenstemming met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied.

De derogatie voor verplichte elektronische facturering zou in overeenstemming zijn met de aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Italië², waarin de Raad de aanbeveling doet *"dat Italië in 2017 en 2018 [onder meer] de volgende actie onderneemt: het verplichte gebruik van elektronische facturatie en betalingen uitbreiden"*.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 395 van de btw-richtlijn.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Gelet op de bepaling in de btw-richtlijn die de grondslag voor het voorstel vormt, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

² <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-italy.pdf>

- **Evenredigheid**

Het voorstel is om de volgende redenen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

Dit besluit betreft een machtiging die wordt verleend aan een lidstaat op diens eigen verzoek, en houdt geen enkele verplichting in.

De verplichte elektronische facturering zal voor de belastingplichtigen een aantal wijzigingen met zich meebrengen. Italië heeft echter al een voorschot op deze wijzigingen genomen en de nodige voorbereidingen getroffen. Belastingplichtigen die gebruikmaken van de vrijstelling voor kleine ondernemingen, zijn uitgesloten van de maatregel. De derogatie is ook beperkt in de tijd en achttien maanden na de inwerkingtreding ervan moet een verslag worden opgesteld over de werking en de doeltreffendheid van de maatregel.

De bijzondere maatregel staat derhalve in verhouding tot het beoogde doel, namelijk belastingontduiking bestrijden en de belastinginning vereenvoudigen.

- **Keuze van het instrument**

Voorgesteld instrument: uitvoeringsbesluit van de Raad.

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn kan slechts van de normale btw-regels worden afgeweken als de Raad een lidstaat daartoe op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen machtigt. Een uitvoeringsbesluit van de Raad is het aangewezen instrument, omdat het tot een individuele lidstaat kan worden gericht.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Effectbeoordeling**

Italië heeft gevraagd om elektronische facturering verplicht te mogen stellen voor alle facturen die door belastingplichtigen die op het Italiaanse grondgebied zijn gevestigd en niet gebruikmaken van de vrijstelling voor kleine ondernemingen, aan andere marktdeelnemers of aan eindgebruikers worden uitgereikt. Ook vereenvoudigde facturen, documenten uitgereikt op basis van artikel 219 en facturen die betrekking hebben op vrijgestelde transacties, zouden onder de verplichting tot elektronische facturering vallen. Niet-gevestigde belastingplichtigen kunnen kiezen voor de doorzending van hun facturen via het SdI. Belastingplichtigen die uitgesloten zijn van de verplichte elektronische facturering via het SdI, kunnen ook voor dit systeem kiezen.

De verplichte elektronische facturering zal voor de belastingplichtigen wijzigingen met zich meebrengen. Zij zullen extra kosten moeten dragen in verband met de implementatie en het beheer van een nieuw facturatiesysteem. Italië heeft het effect van de maatregel op belastingplichtigen evenwel ondervangen doordat het systeem al vanaf begin 2017 op facultatieve basis ter beschikking staat en bedrijven de kans hadden of zullen hebben om zich ermee vertrouwd te maken. Volgens Italië zullen met e-facturering doeltreffende resultaten worden geboekt in de strijd tegen belastingfraude dankzij het uitgebreidere karakter, de snellere beschikbaarheid en de grotere traceerbaarheid van de informatie. Dankzij de verzending van facturen via het SdI zal het Italiaanse agentschap voor overheidsinkomsten de facto een vroegtijdige en geautomatiseerde toegang hebben tot alle factuurgegevens die voor belastingdoeleinden van belang zijn. Daardoor zouden de belastingautoriteiten vroegtijdig en automatisch kunnen controleren of de aangegeven en betaalde btw-bedragen met elkaar overeenstemmen. In concreto: volgens Italië duurt het nu ongeveer 18 maanden voordat de belastingdienst kan vaststellen dat er een ploffer actief is. Met de onmiddellijke

beschikbaarheid van elektronische facturen zou deze termijn tot drie maanden kunnen worden ingekort, waardoor de fraudeketen veel sneller kan worden gebroken.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De maatregel zal geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde¹, en met name artikel 395, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 27 september 2017, heeft Italië verzocht om machtiging om te mogen afwijken van de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG en elektronische facturering verplicht te mogen stellen aan alle op zijn grondgebied gevestigde belastingplichtigen, met uitzondering van belastingplichtigen die gebruikmaken van de vrijstelling voor kleine ondernemingen zoals bedoeld in artikel 282 van Richtlijn 2006/112/EG, en de facturen te laten afgeven via het Sistema de interscambio (hierna "SdI" genoemd), dat door het Italiaanse agentschap voor overheidsinkomsten wordt beheerd.
- (2) Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van Richtlijn 2006/112/EEG heeft de Commissie de overige lidstaten bij brieven van 3 november 2017 en 6 november 2017 van het verzoek van Italië in kennis gesteld. Bij brief van 7 november 2017 heeft de Commissie Italië meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.
- (3) Volgens Italië kan de belastingdienst in Italië dankzij het gebruik van verplichte elektronische facturering waarbij facturen via het SdI worden afgegeven, in real time over de gegevens beschikken van de door bedrijven uitgereikte en ontvangen facturen. Daardoor kunnen de belastingautoriteiten vroegtijdig en op geautomatiseerde wijze controleren of de aangegeven en betaalde btw-bedragen met elkaar overeenstemmen.
- (4) Italië is van oordeel dat de invoering van een algemene verplichting tot elektronische facturering ook fraude en ontduiking zou helpen bestrijden, de digitaliseringsinspanningen zou stimuleren en de inning van de belasting zou vereenvoudigen.
- (5) Italië stelt dat de facultatieve toepassing van het bestaande SdI-systeem al de grondslag heeft gelegd voor de invoering van de verplichte elektronische facturering, waardoor de overschakeling op de elektronische facturering vlot kan verlopen en het effect van de maatregel op belastingplichtigen beperkt blijft.

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

- (6) Gezien het brede toepassingsgebied en vernieuwende karakter van de derogatie is het zaak het effect van de maatregel op de bestrijding van btw-fraude en -ontduiking en op belastingplichtigen te evalueren. Als Italië een verlenging van de maatregel nodig zou achten, moet het de Commissie dan ook een verslag met een evaluatie van de doeltreffendheid van de maatregel inzake bestrijding van btw-fraude en -ontduiking en vereenvoudiging van de belastinginning voorleggen, samen met het verzoek om verlenging.
- (7) Deze derogatie mag geen afbreuk doen aan het recht van de afnemer om een factuur op papier te ontvangen in het geval van intracommunautaire transacties.
- (8) De gevraagde derogatie moet beperkt zijn in de tijd om nadien te kunnen evalueren of de bijzondere maatregel passend en effectief was in het licht van de doelstellingen ervan.
- (9) De derogatiemaatregel staat derhalve in verhouding tot de beoogde doelstellingen omdat hij beperkt is in de tijd en in toepassing, aangezien hij niet geldt voor belastingplichtigen die gebruikmaken van de vrijstelling voor kleine ondernemingen zoals bedoeld in artikel 282 van Richtlijn 2006/112/EG. De derogatiemaatregel houdt ook niet het risico in dat de fraude zal verschuiven naar andere sectoren of andere lidstaten.
- (10) De derogatie zal geen nadelige invloed hebben op de totale belastingopbrengst in het stadium van het eindverbruik en ook geen negatieve gevolgen voor de eigen middelen van de Unie uit de btw,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In afwijking van artikel 218 van Richtlijn 2006/112/EG wordt Italië gemachtigd om uitsluitend elektronische documenten of berichten te aanvaarden als factuur indien zij zijn uitgereikt door op het Italiaanse grondgebied gevestigde belastingplichtigen, met uitzondering van belastingplichtigen die gebruikmaken van de vrijstelling voor kleine ondernemingen zoals bedoeld in artikel 282 van Richtlijn 2006/112/EG.

Artikel 2

In afwijking van artikel 232 van Richtlijn 2006/112/EG wordt Italië gemachtigd te bepalen dat voor het gebruik van elektronische facturen die zijn uitgereikt door op het Italiaanse grondgebied gevestigde belastingplichtigen, geen goedkeuring van de ontvanger vereist is, behalve voor facturen die zijn uitgereikt door belastingplichtigen die gebruikmaken van de vrijstelling voor kleine ondernemingen zoals bedoeld in artikel 282 van Richtlijn 2006/112/EG.

Artikel 3

Italië stelt de Commissie in kennis van de in de artikelen 1 en 2 bedoelde nationale maatregelen.

Indien Italië een verlenging van de in de artikelen 1 en 2 bedoelde maatregel nodig zou achten, moet het de Commissie een verslag met een evaluatie van de doeltreffendheid van de maatregel inzake bestrijding van btw-fraude en -ontduiking en vereenvoudiging van de belastinginning voorleggen, samen met een verzoek om verlenging. In het verslag moet ook

het effect van de maatregel op belastingplichtigen worden geëvalueerd en met name worden onderzocht of hij voor hen hogere administratieve lasten en kosten veroorzaakt.

Artikel 4

Dit besluit is van toepassing van 1 juli 2018 tot en met 31 december 2021.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter