

Bruksela, 9 lutego 2018 r.
(OR. en)

6044/18

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0021 (NLE)

FISC 52
ECOFIN 95

WNIOSEK

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	5 lutego 2018 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2018) 55 final
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DECYZJI WYKONAWCZEJ RADY upoważniającej Republikę Włoską do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2018) 55 final.

Załącznik: COM(2018) 55 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.2.2018 r.
COM(2018) 55 final

2018/0021 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**upoważniająca Republikę Włoską do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego
odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu
podatku od wartości dodanej**

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 395 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹ (zwanej dalej „dyrektywą VAT”) Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów wspomnianej dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

W piśmie, które wpłynęło do Komisji w dniu 27 września 2017 r., Republika Włocha wystąpiła z wnioskiem o upoważnienie do stosowania odstępstwa od art. 218 i 232 dyrektywy VAT, tak by miała możliwość wprowadzenia obowiązkowego fakturowania elektronicznego. Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie pismem z dnia 3 listopada 2017 r. i Portugalię pismem z dnia 6 listopada 2017 r. o wniosku złożonym przez Republikę Włoską. Pismem z dnia 7 listopada 2017 r. Komisja zawiadomiła Republikę Włoską, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Włochy złożyły wniosek o przyznanie odstępstwa na podstawie art. 395 dyrektywy VAT dotyczący upoważnienia tego państwa do stosowania obowiązkowego systemu fakturowania elektronicznego wobec wszystkich podatników mających siedzibę na terytorium Włoch, z wyjątkiem podatników korzystających ze zwolnienia dla małych przedsiębiorstw oraz przekazywania faktur za pośrednictwem systemu „Sistema de Interscambio” (zwanego dalej „SdI”) zarządzanego przez włoskie organy podatkowe.

Włochy twierdzą, że obowiązek fakturowania elektronicznego za pośrednictwem systemu SdI umożliwia administracji podatkowej uzyskanie w czasie rzeczywistym informacji zawartych w fakturach wystawionych i otrzymanych przez przedsiębiorców. W rezultacie organy podatkowe mogą przeprowadzać terminowe i automatyczne kontrole spójności między podatkiem VAT zadeklarowanym i zapłaconym.

Włochy uważają zatem, że wprowadzenie ogólnego obowiązku fakturowania elektronicznego przyniosłoby korzyści w zakresie zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, a także doprowadziłoby do uproszczenia poboru podatku. Według władz włoskich istnieją rzeczywiste korzyści wynikające z lepszego przestrzegania przepisów podatkowych oraz z większej szybkości i skuteczności kontroli związanych z nadużyciami finansowymi i uchylaniem się od opodatkowania. Przyspieszyłoby to również digitalizację i uproszczenie administracyjne.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Włochy, podstawy obowiązkowego fakturowania elektronicznego zostały przygotowane przez obecny system działający na zasadzie dobrowolności oraz obowiązkowe fakturowanie elektroniczne w przypadku dostaw dla organów publicznych, co pozwoli na płynne przejście na obowiązkowe fakturowanie elektroniczne i ograniczy wpływ środka na podatników i konsumentów.

Od 2014 r. podatnicy dokonujący transakcji handlowych z organami administracji publicznej we Włoszech (20 % podatników) objęci są obowiązkiem fakturowania elektronicznego. Wszystkie faktury organów administracji publicznej są przesyłane za pośrednictwem systemu SdI i są przekazywane do głównego urzędu rachunkowego w celu przeprowadzenia kontroli

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

wydatków oraz do organów publicznych. Na początku 2017 r. wprowadzono również opcjonalny system do elektronicznej transmisji danych lub do elektronicznego fakturowania w przypadku transakcji między przedsiębiorcami. System daje możliwość wyboru kwartalnej elektronicznej transmisji danych do organów podatkowych w odniesieniu do wszystkich faktur wystawionych w danym kwartale. Alternatywnie wobec tego okresowego przekazywania danych, dostawcy mogą przysyłać i odbierać faktury elektroniczne za pośrednictwem systemu SdI. Począwszy od lipca 2016 r., organy podatkowe udostępniły darmową aplikację internetową do generowania, przesyłania i przechowywania faktur elektronicznych. W związku z tym liczne przedsiębiorstwa są już zobowiązane do wystawiania faktur elektronicznych, podczas gdy inne miały lub będą miały okazję do zapoznania się z nim przed wprowadzeniem środka.

Z uwagi na szeroki zakres i nowość odstępstwa należy zapewnić niezbędne działania następcze w ramach niniejszego odstępstwa, a w szczególności ocenić wpływ środka na walkę z oszustwami związanymi z VAT oraz uchylaniem się od opodatkowania oraz na podatników. Gdyby Włochy chciały przedłużyć okres stosowania środka stanowiącego odstępstwo, będą zobowiązane do przedstawienia sprawozdania w sprawie funkcjonowania środka wraz z wnioskiem o przedłużenie okresu jego obowiązywania. Sprawozdanie to powinno umożliwiać ocenę środka w zakresie jego skuteczności w dziedzinie zwalczania oszustw związanych z VAT i uchylania się od opodatkowania oraz uproszczenia poboru podatków. Sprawozdanie powinno również zawierać ocenę wpływu środka na podatników, w szczególności w zakresie zwiększenia obciążenia administracyjnego i kosztów przestrzegania przepisów.

Proponuje się zezwolić na odstępstwo od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 31 grudnia 2021 r.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Art. 218 dyrektywy VAT zrównuje znaczenie faktur papierowych i elektronicznych, zapewniając, że państwa członkowskie akceptują dokumenty lub wiadomości w formie papierowej lub w formie elektronicznej jako faktury. Zgodnie z art. 232 dyrektywy VAT stosowanie faktury elektronicznej podlega akceptacji odbiorcy. Obowiązek fakturowania elektronicznego w formie przewidzianej przez Włochy w istocie stanowiłby odstępstwo od tych dwóch przepisów.

Można zezwolić na odstępstwo na podstawie art. 395 dyrektywy VAT w celu uproszczenia procedury poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania. Włochy zwróciły się o umożliwienie stosowania odstępstwa, aby zwalczać oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania, a także by uprościć pobór podatków. Z informacji dostarczonych przez Włochy wynika, że odstępstwo jest zgodne z przepisami obowiązującymi w tym obszarze polityki.

Odstępstwo dotyczące obowiązku fakturowania elektronicznego byłoby zgodne z zaleceniem Rady w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2017 r.², w którym zaleca się „Włochom podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu, między innymi, rozszerzenie obowiązku wykorzystania fakturowania elektronicznego i płatności elektronicznych”.

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0511>

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Art. 395 dyrektywy VAT.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Biorąc pod uwagę przepisy dyrektywy VAT, na których opiera się przedmiotowy wniosek, zasada pomocniczości nie ma zastosowania.

- **Proporcjonalność**

Wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności z następujących względów.

Decyzja dotyczy upoważnienia udzielanego państwu członkowskiemu w odpowiedzi na jego własny wniosek i nie stanowi żadnego zobowiązania.

Obowiązkowe fakturowanie elektroniczne będzie wiązać się z szeregiem zmian dla podatników. Zmiany te zostały jednak przez Włochy przewidziane i przygotowano podstawy dla nich. Podatnicy korzystający ze zwolnienia dla MŚP są wyłączeni z przedmiotowego środka. Odstępstwo jest również ograniczone w czasie i w terminie osiemnastu miesięcy po jego wejściu w życie ma zostać przygotowane sprawozdanie na temat funkcjonowania i skuteczności tego środka.

Przedmiotowy szczególny środek jest zatem proporcjonalny do zamierzonego celu, tj. zwalczania uchylania się od opodatkowania i uproszczenia poboru podatków.

- **Wybór instrumentu**

Proponowany instrument: decyzja wykonawcza Rady.

Zgodnie z art. 395 dyrektywy w sprawie VAT odstępstwo od wspólnych przepisów dotyczących podatku VAT jest możliwe jedynie na podstawie upoważnienia Rady, stanowiącej jednomyślnie na wniosek Komisji. Decyzja wykonawcza Rady jest najwłaściwszym instrumentem, ponieważ może być skierowana do poszczególnych państw członkowskich.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Ocena skutków**

Włochy złożyły wniosek o upoważnienie do wprowadzenia obowiązku fakturowania elektronicznego w odniesieniu do wszystkich faktur wystawionych innym podmiotom gospodarczym lub użytkownikom końcowym przez podatników mających siedzibę na terytorium Włoch, którzy nie korzystają ze zwolnienia dla małych przedsiębiorstw. Obowiązkiem fakturowania elektronicznego powinny zostać również objęte faktury uproszczone, dokumenty wydane na podstawie art. 219 oraz faktury odnoszące się do transakcji zwolnionych z podatku. Podatnicy niemający siedziby mogą zdecydować się na przekazywanie swoich faktur za pośrednictwem systemu SdI. Podatnicy wyłączeni z obowiązku fakturowania elektronicznego za pośrednictwem systemu SdI również mogą podjąć decyzję o stosowaniu tego systemu.

Obowiązkowe fakturowanie elektroniczne będzie wiązać się ze zmianami dla podatników. Podatnicy będą ponosić dodatkowe koszty związane z wdrażaniem nowego systemu fakturowania i obsługą nowego systemu. Jednakże wpływ tego środka na podatników był wcześniej przewidywany przez Włochy, ponieważ system ten funkcjonuje już na zasadzie

dobrowolności od początku 2017 r. i przedsiębiorstwa miały lub będą miały możliwość zapoznania się z nim. Zdaniem Włoch e-fakturowanie przyniesie wymierne rezultaty w walce z oszustwami podatkowymi ze względu na większą złożoność, szybkość oraz możliwość śledzenia informacji. Wysyłanie faktur za pośrednictwem systemu SdI będzie faktycznie zapewniać włoskim organom podatkowym szybki i zautomatyzowany dostęp do informacji na fakturze, które mają znaczenie do celów podatkowych. W rezultacie organy podatkowe będą mogły przeprowadzać terminowe i automatyczne kontrole spójności między podatkiem VAT zadeklarowanym i podatkiem VAT zapłaconym. Konkretnie rzecz biorąc, Włochy twierdzą, że obecnie administracja podatkowa potrzebuje około 18 miesięcy, by dowiedzieć się o fakcie zniknięcia podmiotu gospodarczego. Natychmiastowa dostępność elektronicznych faktur umożliwiłaby skrócenie tego przedziału czasu do maksymalnie trzech miesięcy, co umożliwiłoby znacznie szybsze przerwanie łańcucha nielegalnych transakcji.

4. WPLYW NA BUDŻET

Środek nie będzie miał negatywnego wpływu na zasoby własne Unii z tytułu VAT.

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**upoważniająca Republikę Włoską do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego
odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu
podatku od wartości dodanej**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹, w szczególności jej art. 395 ust. 1,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Pismem, które wpłynęło do Komisji w dniu 27 września 2017 r., Włochy wystąpiły z wnioskiem o upoważnienie do stosowania odstępstwa od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE oraz do wprowadzenia obowiązku fakturowania elektronicznego w odniesieniu do wszystkich podatników mających siedzibę na terytorium Włoch, z wyjątkiem podatników korzystających ze zwolnień dla małych przedsiębiorstw, o których mowa w art. 282 dyrektywy 2006/112/WE, oraz do przekazywania faktur za pośrednictwem systemu „Sistema de Interscambio” (zwanego dalej „SdI”) zarządzanego przez włoskie organy podatkowe.
- (2) Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE pismami z dnia 3 listopada 2017 r. i z dnia 6 listopada 2017 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Włochy. Pismem z dnia 7 listopada 2017 r. Komisja zawiadomiła Włochy, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.
- (3) Włochy twierdzą, że stosowanie obowiązku fakturowania elektronicznego, w ramach którego faktury są zgłaszane za pośrednictwem systemu SdI, umożliwia administracji podatkowej we Włoszech uzyskanie w czasie rzeczywistym informacji zawartych w fakturach wystawionych i otrzymanych przez przedsiębiorców. W rezultacie organy podatkowe mogłyby przeprowadzać terminowe i automatyczne kontrole spójności między zadeklarowanymi i zapłaconymi kwotami podatku VAT.
- (4) Włochy uważają, że wprowadzenie ogólnego obowiązku fakturowania elektronicznego byłoby korzystne również w zakresie zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, zwiększenia wysiłków w dziedzinie digitalizacji, a także pod względem uproszczenia poboru podatku.
- (5) Włochy twierdzą, że stworzono już fundamenty dla wprowadzenia obowiązku fakturowania elektronicznego dzięki możliwości dobrowolnego korzystania z istniejącego systemu SdI, co powinno zapewnić sprawne przejście do fakturowania elektronicznego, a jednocześnie ograniczyć wpływ środka na podatników.

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

- (6) Z uwagi na szeroki zakres i nowość odstępstwa należy ocenić wpływ środka na walkę z oszustwami związanymi z VAT oraz uchylaniem się od opodatkowania oraz na podatników. W związku z tym, jeżeli Włochy będą uważały, że przedłużenie okresu obowiązywania środka jest konieczne, powinny przedłożyć Komisji, wraz z wnioskiem o przedłużenie, sprawozdanie zawierające ocenę środka pod kątem jego skuteczności w zakresie zwalczania oszustw związanych z VAT i uchylania się od opodatkowania oraz uproszczenia poboru podatku.
- (7) Odstępstwo to nie powinno naruszać prawa klienta do otrzymywania faktur w formie papierowej w przypadku transakcji wewnątrzwspólnotowych.
- (8) Wnioskowane odstępstwo powinno być ograniczone w czasie, aby umożliwić przeprowadzenie oceny, czy specjalny środek jest właściwy i skuteczny w kontekście jego celów.
- (9) Środek stanowiący odstępstwo jest zatem proporcjonalny do zamierzonych celów, ponieważ jest ograniczony w czasie i ograniczony w stosowaniu, jako że nie stosuje się go do podatników korzystających ze zwolnień dla małych przedsiębiorstw, o których mowa w art. 282 dyrektywy 2006/112/WE. Ponadto środek stanowiący odstępstwo nie stwarza niebezpieczeństwa, że oszustwa przeniosą się do innych sektorów lub do innych państw członkowskich.
- (10) Odstępstwo to nie wpłynie negatywnie na ogólną kwotę wpływów z podatków pobieranych na etapie ostatecznej konsumpcji i nie będzie mieć negatywnego wpływu na zasoby własne Unii pochodzące z podatku VAT,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W drodze odstępstwa od art. 218 dyrektywy 2006/112/WE upoważnia się Włochy do uznawania dokumentów lub wiadomości wyłącznie w formie elektronicznej za faktury, o ile są one wystawiane przez podatników mających siedzibę na terytorium Włoch innych niż podatnicy korzystający ze zwolnień dla małych przedsiębiorstw, o których mowa w art. 282 dyrektywy 2006/112/WE.

Artykuł 2

W drodze odstępstwa od art. 232 dyrektywy 2006/112/WE upoważnia się Włochy do wprowadzenia uregulowań przewidujących, że stosowanie faktur elektronicznych wystawianych przez podatników mających siedzibę na terytorium Włoch nie podlega obowiązkowi akceptacji przez odbiorcę, chyba że te faktury zostały wystawione przez podatników korzystających ze zwolnień dla małych przedsiębiorstw, o których mowa w art. 282 dyrektywy 2006/112/WE.

Artykuł 3

Włochy powiadamiają Komisję o środkach krajowych, o których mowa w art. 1 i 2.

Jeżeli Włochy uważają, że przedłużenie okresu obowiązywania środka, o którym mowa w art. 1 i 2, jest konieczne, przedkładają Komisji sprawozdanie oceniające skuteczność środka w zakresie zwalczania oszustw związanych z VAT i uchylania się od opodatkowania oraz uproszczenia poboru podatku, wraz z wnioskiem o przedłużenie. Sprawozdanie zawiera również ocenę wpływu środka na podatników, w szczególności tego, czy środek zwiększa ich obciążenie administracyjne i koszty.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja obowiązuje od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 31 grudnia 2021 r.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Włoskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*