



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 9 februari 2018
(OR. en)

6044/18

**Interinstitutionellt ärende:
2018/0021 (NLE)**

**FISC 52
ECOFIN 95**

FÖRSLAG

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	5 februari 2018
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2018) 55 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT om bemyndigande för Republiken Italien att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 218 och 232 i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

För delegationerna bifogas dokument – COM(2018) 55 final.

Bilaga: COM(2018) 55 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.2.2018
COM(2018) 55 final

2018/0021 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om bemyndigande för Republiken Italien att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 218 och 232 i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

MOTIVERING

I enlighet med artikel 395.1 i direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt¹ (nedan kallat *mervärdesskattedirektivet*) får rådet enhälligt på kommissionens förslag bemyndiga varje medlemsstat att genomföra särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i det direktivet för att förenkla uppbörden av skatt eller för att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt.

Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 27 september 2017 ansökte Italien om bemyndigande att avvika från artiklarna 218 och 232 i mervärdesskattedirektivet för att kunna införa obligatorisk elektronisk fakturering. Genom en skrivelse av den 3 november 2017 underrättade kommissionen övriga medlemsstater och genom en skrivelse av den 6 november 2017 underrättades Portugal, i överensstämmelse med artikel 395.2 i mervärdesskattedirektivet, om Italiens ansökan. Genom en skrivelse av den 7 november 2017 underrättade kommissionen Italien om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att kunna behandla ansökan.

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Italien har lämnat in en ansökan om avvikelse på grundval av artikel 395 i mervärdesskattedirektivet om bemyndigande att få tillämpa en obligatorisk elektronisk fakturering för alla beskattningsbara personer som är etablerade på Italiens territorium, med undantag för beskattningsbara personer som omfattas av skattebefrielsen för små företag, och att få kanalisera fakturorna via systemet Sistema de Interscambio (nedan kallat *SdI*) som förvaltas av det italienska skatteverket.

Italien anför att kravet på elektronisk fakturering via SdI gör det möjligt för skattemyndigheterna att i realtid få tillgång till uppgifterna i de fakturor som utfärdats och mottagits av ekonomiska aktörer. Därigenom kan skattemyndigheterna utföra snabba och automatiska kontroller av överensstämmelsen mellan deklarerad och betalad mervärdesskatt.

Italien anser därför att införandet av ett allmänt krav på elektronisk fakturering skulle ge fördelar när det gäller bedrägeribekämpning och skatteundandragande, liksom en förenkling av skatteuppbörden. Enligt Italien skulle bättre efterlevnad av skattereglerna och ökad snabbhet och effektivitet vad gäller bedrägeribekämpning och kontroller mot skatteflykt kunna ge verkliga fördelar. Det skulle också ge ett uppsving åt digitalisering och administrativ förenkling.

Enligt de uppgifter som Italien lämnat utarbetas grunderna för obligatorisk elektronisk fakturering genom det befintliga frivilliga systemet och den obligatoriska elektroniska faktureringen för leveranser till offentliga myndigheter, vilket säkerställer en smidig övergång till obligatorisk elektronisk fakturering och begränsar åtgärdens effekter på beskattningsbara personer och konsumenter.

Sedan 2014 omfattas beskattningsbara personer som utför kommersiella transaktioner med offentliga myndigheter i Italien (20 % av de beskattningsbara personerna) av obligatorisk elektronisk fakturering. Alla fakturor från offentliga myndigheter kanaliseras via SdI och vidarebefordras till den statliga allmänna revisionsmyndigheten för utgiftskontroll och till offentliga myndigheter. Ett frivilligt system för den elektroniska överföringen av data eller för elektronisk fakturering mellan företag (B2B) infördes också under 2017. Systemet ger möjlighet att välja kvartalsvis elektronisk överföring av data till skattemyndigheterna för alla

¹ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

fakturer som utfärdats under referenskvartalet. Istället för denna periodiska dataöverföring kan leverantörerna skicka och ta emot elektroniska fakturer genom SdI. Från och med juli 2016 har skattemyndigheten ställt en gratis webbapplikation till förfogande för skapande, överföring och lagring av elektroniska fakturer. Följaktligen är ett antal företag redan skyldiga att utfärda elektroniska fakturer, medan andra företag hade eller kommer att få tillfälle att bekanta sig med systemet innan åtgärden införs.

Med tanke på det breda tillämpningsområdet och att avvikelserna är nya är det viktigt att säkerställa en uppföljning inom ramen för denna avvikelse och framför allt åtgärdens effekter på bekämpning av mervärdesskattebedrägeri och undandragande av mervärdesskatt och på beskattningsbara personer. Om Italien vill förlänga den avvikande åtgärden, begärs det att landet lämnar en rapport om hur åtgärden fungerar tillsammans med ansökan om förlängning. Rapporten bör innehålla en bedömning av åtgärdens effektivitet när det gäller att bekämpa mervärdesskattebedrägeri och skatteundandragande, samt förenkling av skatteuppbörden. Rapporten bör också innehålla en utvärdering av åtgärdens effekter på beskattningsbara personer, särskilt vad avser ökningen av deras administrativa börda och kostnaderna för regelbunden efterlevnad.

Det föreslås att avvikelsen ska godkännas från och med den 1 juli 2018 till och med den 31 december 2021.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Genom artikel 218 i mervärdesskattedirektivet likställs fakturer i pappersform eller i elektronisk form genom att det i den föreskrivs att medlemsstaterna ska godta som fakturer alla dokument eller meddelanden i pappersform eller i elektronisk form. Enligt artikel 232 i mervärdesskattedirektivet måste användning av elektronisk faktura godkännas av mottagaren. Den obligatoriska elektroniska fakturering som planeras av Italien skulle avvika från dessa två bestämmelser.

Avvikelsen kan tillåtas på grundval av artikel 395 i mervärdesskattedirektivet i syfte att förenkla uppbörden av mervärdesskatt eller för att förhindra vissa former av skatteundandragande eller skatteflykt. Italien ansökte om avvikelseåtgärden för att motverka skattebedrägeri och skatteundandragande samt för att förenkla skatteuppbörden. På grundval av de uppgifter som Italien lämnat framgår att avvikelsen är förenlig med befintliga bestämmelser.

Undantaget för obligatorisk elektronisk fakturering skulle ligga i linje med rådets rekommendation om Italiens nationella reformprogram 2017² i vilket *”Italien rekommenderades att vidta följande åtgärder under 2017 och 2018 för att bland annat bredda den obligatoriska användningen av elektroniska fakturer och betalningar”*.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Artikel 395 i mervärdesskattedirektivet.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Mot bakgrund av den bestämmelse i mervärdesskattedirektivet som ligger till grund för förslaget är subsidiaritetsprincipen inte tillämplig.

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

- **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen av följande orsaker:

Beslutet avser ett bemyndigande som beviljats en medlemsstat på dess egen begäran och utgör därför ingen skyldighet.

Den obligatoriska elektroniska faktureringen kommer att medföra ett antal förändringar för beskattningsbara personer. Dessa förändringar har emellertid förutsetts av Italien och grunden för dessa är beredd. Beskattningsbara personer som omfattas av skattebefrielsen för små och medelstora företag är undantagna från åtgärden. Avvikelsen är begränsad i tiden och en rapport om åtgärdens funktion och effektivitet ska utarbetas arton månader efter dess ikraftträdande.

Därför står den särskilda åtgärden i proportion till det mål som eftersträvas, nämligen att bekämpa skatteundandragande och förenkla skatteuppbörd.

- **Val av instrument**

Föreslaget instrument: Rådets genomförandebeslut.

I enlighet med artikel 395 i mervärdesskattedirektivet är en avvikelse från de gemensamma mervärdesskattereglerna bara möjlig om rådet ger ett enhälligt bemyndigande på grundval av ett förslag från kommissionen. Ett genomförandebeslut från rådet är den lämpligaste regleringsformen, eftersom det kan riktas till en enskild medlemsstat.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Konsekvensbedömning**

Italien ansökte om bemyndigande att få införa obligatorisk elektronisk fakturering för alla fakturor som utfärdats till andra ekonomiska aktörer eller slutkonsumenter av beskattningsbara personer som är etablerade på italienskt territorium och som inte omfattas av skattebefrielsen för små företag. Även förenklade fakturor, handlingar som utfärdats på grundval av artikel 219 och fakturor avseende transaktioner som är undantagna från skatteplikt bör omfattas av obligatorisk elektronisk fakturering. Icke-etablerade beskattningsbara personer kan välja att överföra sina fakturor via SdI. Beskattningsbara personer som undantas från obligatorisk elektronisk fakturering via SdI kan också välja det.

Den obligatoriska elektroniska faktureringen kommer att medföra förändringar för beskattningsbara personer. De beskattningsbara personerna skulle drabbas av extra kostnader i samband med införandet av ett nytt faktureringssystem och drift av det nya systemet. Men effekten av åtgärden på beskattningsbara personer har förutsetts i Italien, eftersom systemet infördes på frivillig basis redan i början av 2017 och företag har eller kommer att ges tillfälle att bekanta sig med det. Enligt Italien kommer e-fakturering att ge effektiva resultat när det gäller skattebedrägeribekämpning på grund av informationens större täckning, aktualitet och spårbarhet. Avsändning av fakturor via SdI kommer att ge det italienska skatteverket snabb och automatisk tillgång till alla fakturauppgifter som är relevanta för skatteändamål. Därigenom kan skattemyndigheterna utföra snabba och automatiska kontroller av överensstämmelsen mellan deklarerad och betalad mervärdesskatt. Konkret har Italien anfört att det för närvarande tar ungefär 18 månader för skattemyndigheten att få kännedom om förekomsten av ett skenföretag. Den omedelbara tillgången till elektroniska fakturor kan bidra till att detta intervall minskas till högst tre månader och kan därmed bryta bedrägerikedjan mycket snabbare.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Åtgärden kommer inte att ha några negativa effekter på den del av unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om bemyndigande för Republiken Italien att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 218 och 232 i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt¹, särskilt artikel 395.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 27 september 2017 ansökte Italien om ett bemyndigande att få avvika från artiklarna 218 och 232 i direktiv 2006/112/EG och att införa obligatorisk elektronisk fakturering för alla beskattningsbara personer som är etablerade på Italiens territorium, med undantag för beskattningsbara personer som omfattas av den skattebefrielse för små företag som avses i artikel 282 i direktiv 2006/112/EG och att få kanalisera fakturorna via systemet Sistema de Interscambio (nedan kallat *SdI*) som förvaltas av det italienska skatteverket.
- (2) I enlighet med artikel 395.2 i direktiv 2006/112/EG underrättade kommissionen övriga medlemsstater om Italiens ansökan genom skrivelser av den 3 och den 6 november 2017. Genom en skrivelse av den 7 november 2017 underrättade kommissionen Italien om att den hade alla nödvändiga uppgifter för behandlingen av ärendet.
- (3) Italien har gjort gällande att kravet på obligatorisk elektronisk fakturering via SdI gör det möjligt för de italienska skattemyndigheterna att i realtid få tillgång till uppgifterna i de fakturor som utfärdats och mottagits av ekonomiska aktörer. Därigenom kan skattemyndigheterna utföra snabba och automatiska kontroller av överensstämmelsen mellan deklarerad och betalad mervärdesskatt.
- (4) Italien anser därför att införandet av ett allmänt krav på elektronisk fakturering skulle ge fördelar i fråga om bedrägeribekämpning och skatteundandragande, liksom en förenkling av skatteuppbörden.
- (5) Italien gör gällande att grunden redan har lagts för införandet av obligatorisk elektronisk fakturering på grundval av den frivilliga användningen av befintliga SdI-system, vilket skulle säkerställa en smidig övergång till elektronisk fakturering och samtidigt begränsa åtgärdens effekter på beskattningsbara personer.
- (6) Med tanke på det breda tillämpningsområdet och att avvikelserna är nya är det viktigt att utvärdera åtgärdens effekter på bekämpning av mervärdesskattebedrägeri och

¹ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

undandragande av mervärdesskatt och på beskattningsbara personer. Om Italien anser det nödvändigt att förlänga åtgärden bör medlemsstaten till kommissionen, tillsammans med ansökan om förlängning, överlämna en rapport med en utvärdering av åtgärdens effektivitet vad gäller bekämpning av mervärdesskattebedrägeri och undandragande av mervärdesskatt och att förenkla skatteuppbörden.

- (7) Detta undantag bör inte påverka kundens rätt att få pappersfakturer vid gemenskapsinterna transaktioner.
- (8) Den begärda avvikelserna bör vara begränsad i tiden, så att det kan göras en bedömning av om den särskilda åtgärden är lämplig och effektiv mot bakgrund av dess mål.
- (9) Den avvikande åtgärden står därför i proportion till de eftersträfvade målen, eftersom den är tidsbegränsad och har begränsad tillämpning och inte är tillämplig på beskattningsbara personer som omfattas av den skattebefrielse för små företag som avses i artikel 282 i direktiv 2006/112/EG. Avvikelseåtgärden leder dessutom inte till någon risk för att bedrägeri skulle flyttas över till andra sektorer eller medlemsstater.
- (10) Avvikelsen kommer inte att ge upphov till några negativa effekter på den totala skatteuppbörden i sista konsumtionsledet eller på unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Genom avvikelse från artikel 218 i direktiv 2006/112/EG bemyndigas Italien att godta handlingar och meddelanden enbart i elektronisk form som fakturer om de är utfärdade av andra beskattningsbara personer som är etablerade på italienskt territorium än de beskattningsbara personer som omfattas av den skattebefrielse för små företag som avses i artikel 282 i direktiv 2006/112/EG.

Artikel 2

Genom avvikelse från artikel 232 i direktiv 2006/112/EG bemyndigas Italien att föreskriva att användningen av elektroniska fakturer som utfärdas av beskattningsbara personer etablerade på italienskt territorium inte ska vara föremål för ett godtagande av mottagaren, utom i de fall fakturorna utfärdas av beskattningsbara personer som omfattas av den skattebefrielse för små företag som avses i artikel 282 i direktiv 2006/112/EG.

Artikel 3

Italien ska till kommissionen anmäla de nationella åtgärder som avses i artiklarna 1 och 2.

Om Italien anser att förlängningen av åtgärden, som avses i artiklarna 1 och 2, är nödvändig ska Italien till kommissionen lämna en rapport med en bedömning av åtgärdens effektivitet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri och undandragande av skatt och för att förenkla skatteuppbörden, tillsammans med en ansökan om förlängning. Rapporten bör också innehålla en utvärdering av åtgärdens effekter på beskattningsbara personer, särskilt om åtgärden ökar deras administrativa bördor och kostnader.

Artikel 4

Detta beslut ska tillämpas från och med den 1 juli 2018 till och med den 31 december 2021.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*