



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 21.12.2016 г.
COM(2016) 811 final

2016/0406 (CNS)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

**за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху
добавената стойност по отношение на временното прилагане на общ механизъм за
обратно начисляване за доставките на стоки и услуги на стойност над определен
праг**

{ SWD(2016) 457 final }

{ SWD(2016) 458 final }

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

На 7 април 2016 г. Комисията прие Плана за действие във връзка с ДДС¹, в който се представят целите и мерките за осъвременяването на системата на ЕС за ДДС. Той се основава на резултатите от работата, извършена след приемането на Съобщението за бъдещето на ДДС² вследствие на процеса на широки консултации, започнат от Комисията чрез издаването на Зелената книга за бъдещето на ДДС³.

Създаването на солидно единно ДДС пространство на ЕС е едно от най-важните действия, обявени от Комисията в нейния план за действие. За целта ще бъде необходимо сегашната система, която бе планирана като временна, да се замени и да се установи окончателната система на ДДС за вътресъюзната презгранична търговия между предприятия.

Както бе договорено от Европейския парламент и Съвета, тази окончателна система на ДДС ще се основава на принципа на облагане в държавата на местоназначение на стоките (т.нар. принцип на местоназначението), докато сегашната система се основава на освобождаването на доставките на стоки в отправната държава членка. Затова Комисията обяви намерението си да представи през 2017 г. законодателно предложение за окончателната система на ДДС за презграничната търговия въз основа на този вариант за облагане.

Все пак, тъй като подготовката, приемането и въвеждането на такава голяма промяна вероятно ще отнеме известно време, Комисията призна нуждата едновременно да се работи и по други инициативи, по-конкретно по спешни мерки за противодействие срещу измамите с ДДС и съответно срещу неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС, т.е. разликата между очакваните приходи от данъка и реално събраните от данъчните органи приходи. Това неизпълнение на потенциалните приходи от ДДС достигна стряскащото равнище от близо 160 милиарда евро⁴, като на презграничните измами се дължат близо 50 милиарда евро загуба на приходи ежегодно⁵.

Една от тези спешни мерки бе проучването от Комисията – по искане на някои държави членки – на възможността да им се позволи да въведат временно общ механизъм за обратно начисляване (ОМОН), който би представлявал дерогация от един от основните принципи на Директивата за ДДС⁶, а именно плащането на части. За тази цел

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно план за действие във връзка с ДДС — Към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС — Време за избор (COM(2016)148 final, 7.4.2016 г.)

² Съобщение на Комисията до Съвета, до Европейския парламент и до Европейския икономически и социален комитет относно бъдещето на ДДС — За по-опростена, по-сигурна и по-ефективна система на ДДС, отговаряща на нуждите на единния пазар (COM(2011) 851, 6.12.2011 г.)

³ Зелена книга относно бъдещето на ДДС — За по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС (COM(2010)695, 1.12.2010 г.)

⁴ CASE, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report* (Проучване и доклад за неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС в 28-те държави – членки на ЕС: окончателен доклад, 2016 г.)

⁵ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods: 2015 Final Report* (Прилагане на принципа на местоназначението при вътресъюзните доставки на стоки между предприятия: окончателен доклад, 2015 г.)

⁶ Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1).

Комисията се съгласи да извърши задълбочена оценка на политическите, правните и икономическите последици от евентуалното въвеждане на временен ОМОН, преди да представи заключенията си.

Този задълбочен технически анализ на ОМОН с праг за фактурната стойност от 10 000 EUR вече е извършен, а резултатите от него бяха представени на заседанието на Съвета по икономическите и финансовите въпроси на 17 юни 2016 г. В контекста на политическото споразумение за цялостната политика за борба с измамите в ЕС Комисията направи следното изявление към протокола от заседанието на Съвета по икономическите и финансовите въпроси: *„Комисията се ангажира да представи преди края на годината законодателно предложение, което да даде възможност на отделни държави членки за дерогация от общата система на данъка върху добавената стойност, така че да се прилага общ механизъм за самоначисляване над определен праг за вътрешни сделки и да се запази вътрешният пазар“*.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Предназначението на законодателното предложение е ограничено по обхват и време и не засяга разработването на окончателната система на ДДС въз основа на облагането на презграничните доставки.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

С предложената директива се изменя Директивата за ДДС на основание на член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Тъй като това представлява изключение от основния принцип на плащането на части, най-добрият вариант за действие е да се установят специални законодателни разпоредби, уреждащи това временно прилагане на ОМОН за стоките и услугите над определен праг; този вариант е съобразен с Плана за действие във връзка с ДДС.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Според принципа на субсидиарност, установен в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, действие на равнището на ЕС следва да бъде предприемано само когато заложените цели не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен самостоятелно от държавите членки и следователно могат да бъдат постигнати по-добре от ЕС поради мащаба или въздействието на предложените действия.

Държавите членки не биха могли да предприемат самостоятелни действия, тъй като прилагането на ОМОН от отделните държави членки не би могло да бъде смятано за „обичайна дерогация“ по смисъла на член 395 от Директивата за ДДС, защото води до основна промяна на системата на ДДС. Поради това, за да могат отделните държави членки да прилагат ОМОН, е необходимо Комисията да приеме предложение за изменение на Директивата за ДДС, така че да се установи система за тази дерогация. С предложението все пак се запазва висока степен на субсидиарност, тъй като прилагането на механизма е доброволно и всяка държава членка може да реши дали да поиска дерогация, стига да са изпълнени критериите.

- **Пропорционалност**

Поради доброволния и временния си характер мярката е пропорционална на целта, а именно борба с измамите в някои държави членки, които нямат административния капацитет да предприемат ефективно противодействие или са изправени пред голямо

нарастване на измамите с ДДС. Предоставянето на право на въвеждане на ОМОН е обвързано с определени критерии, чието изпълнение има за цел да се ограничи обхватът на мярката до държавите членки, които са особено засегнати от верижните измами. В този контекст се смята, че разумни и представителни критерии за определяне на държавите членки, които са засегнати в степен над средната, са превишение на неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС с 5 процентни пункта над медианата за ЕС и дял на верижните измами в рамките на общото неизпълнение на потенциалните приходи от ДДС за дадена държава членка от над 25 %. Освен това поради несигурността на ефектите на тази мярка по отношение на прехвърлянето на измамите, на всяка държава членка, която граничи с държава членка, прилагаща ОМОН, следва също да бъде разрешено да прилага механизма при определени условия.

Все пак въздействието на мярката върху вътрешния пазар следва да бъде следено внимателно. За тази цел следва да се предвиди предпазна клауза, с която Комисията да бъде оправомощена да отменя – но не с обратно действие – дерогациите, в случай че въздействието върху вътрешния пазар се окаже отрицателно.

- **Избор на инструмент**

Предложеният акт е директива за изменение на Директивата за ДДС.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Консултации със заинтересованите страни**

Не бяха извършени консултации със заинтересованите страни.

Откритата обществена консултация по „Зелената книга относно бъдещето на ДДС — За по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС“ (COM(2010)695), при която бяха получени около 1700 становища, осигури на Комисията ясно виждане по проблемите и евентуалните решения, в т.ч. по аспектите на обратното начисляване. Повече подробности са изложени в приложение 2 към оценката на въздействието.

Данъчните администрации и представителите на предприятията обсъдиха въпроса на среща на Групата за бъдещето на ДДС (ГБД) и Експертната група по ДДС (ЕГД) през февруари 2016 г., в резултат на което Комисията получи цялостен поглед върху мненията за евентуалното въвеждане и прилагане на такава система.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Както вече бе споменато, през февруари 2016 г. бе проведена консултация с ЕГД, която подпомага и съветва Европейската комисия по въпросите на ДДС с оглед на изготвянето на законодателни актове и други политически инициативи.

В своето становище от 28 юни 2016 г. от платформата REFIT (Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка) призоваха за по-прост и базов режим на ДДС в ЕС, подчертавайки по-конкретно създадените препятствия пред вътрешния пазар и регулаторна тежест⁷.

Отчетени бяха множество становища, изразени от сдружения на предприятия, и множество научни публикации.

⁷

http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/docs/recommendations/opinion_taxation_1a.pdf

- **Оценка на въздействието**

Оценката на въздействието бе предадена на Комитета за регулаторен контрол за първи път на 27 септември 2016 г., а на 26 октомври 2016 г. бе проведено заседание. Въз основа на становището на Комитета бе изготвен нов проект, който му бе представен; Комитетът издаде положително становище на 28 ноември 2016 г. с препоръки, а именно – да се включат най-благоприятен и най-неблагоприятен сценарий⁸ (вж. също приложение 1 от оценката на въздействието към настоящото предложение).

В оценката на въздействието като предпочитан вариант бе определено въвеждането на дерогация, по силата на която ОМОН да се прилага от някои държави членки, отговарящи на предварително определени критерии, доброволно и за всички стоки и услуги с праг за фактурната стойност над 10 000 EUR. Този вариант осигурява краткосрочно решение за държавите членки, които са особено засегнати от верижните измами. При него се минимизира въздействието върху вътрешния пазар чрез ограничаване на прехвърлянето на измамите между държавите членки. Предвидена е предпазна клауза за случаите на отрицателно въздействие върху вътрешния пазар.

4. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

Предложението включва клауза за изтичане на срока на действие.

⁸

Обобщената оценка на въздействието е достъпна на следния адрес:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на временното прилагане на общ механизъм за обратно начисляване за доставките на стоки и услуги на стойност над определен праг

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 113 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взе предвид становището на Европейския парламент,

като взе предвид становището на Европейския икономически и социален комитет,

в съответствие със специална законодателна процедура,

като има предвид, че:

- (1) В своя План за действие във връзка с ДДС⁹ Комисията обяви намеренията си да представи предложение за окончателен режим на облагане с данък върху добавената стойност (ДДС) на презграничната търговия между предприятия в различни държави членки въз основа на облагането на презграничните доставки на стоки и услуги.
- (2) Като се имат предвид сегашното равнище на измамите с ДДС и фактът, че не всички държави членки са еднакво засегнати от тези измами, както и фактът, че въвеждането на окончателния режим на облагане с ДДС ще отнеме няколко години, може да се окаже необходимо да се въведат някои спешни и по-специални мерки.
- (3) В този контекст някои държави членки поискаха разрешение да въведат временно общ механизъм за обратно начисляване (ОМОН) с определен праг за всяка фактура, което ще представлява дерогация от един от общите принципи на сегашната система на ДДС, а именно плащането на части, като целта е да се противодейства на верижните измами, разпространени в някои държави членки. Корените на верижните измами са в сегашното освобождаване на вътреобщностните доставки, което дава възможност стоките да бъдат получавани без ДДС. Редица търговци се включват един след друг в данъчната измама, като не плащат на данъчните органи ДДС, който са получили от клиентите си. Клиентите им обаче запазват правото си на приспадане на платения данък, тъй като са получили валидна фактура. Едни и същи стоки може

⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно план за действие във връзка с ДДС — Към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС — Време за избор (COM(2016)148 final, 7.4.2016 г.)

да бъдат доставяни многократно чрез използване отново на освободени вътреобщностни доставки. Подобна верижна измама може да бъде извършена и при доставката на услуги. Чрез определяне на данъчно задълженото лице, което е получател на стоките или услугите, за платец на ДДС, с дерогацията се премахва възможността за използване на тази форма на данъчна измама.

- (4) За да бъде ограничен рискът от прехвърляне на измамите между държавите членки, на всички държави членки, които отговарят на определени критерии по отношение на равнището на измамите, по-конкретно верижните измами, и които могат да докажат, че другите мерки за контрол не са достатъчни за борба с измамите, следва да бъде разрешено да ползват ОМОН.
- (5) Освен това използването на ОМОН следва да се разреши и на граничните държави членки, които се сблъскват с висок риск от прехвърляне на измамите към тяхната територия, когато другите мерки за контрол са недостатъчни за противодействие на този риск.
- (6) Ако държавите членки изберат да прилагат ОМОН, те следва да го прилагат за всички доставки на стоки и услуги над определен праг за всяка фактура. Прилагането на ОМОН следва да не се ограничава до отделен отрасъл.
- (7) Държавите членки, които изберат да прилагат ОМОН, следва да въведат специални задължения за електронно отчитане на данъчно задължените лица, така че да се осигури ефективно действие на ОМОН и ефективно проследяване на прилагането му. Те следва да откриват и предотвратяват всички нови форми на данъчни измами.
- (8) С цел оценяване по прозрачен начин на ефекта от прилагането на ОМОН върху представляващите измама дейности, съответните държави членки следва да предвидят предварително определени критерии за оценка, така че равнището на измамите да бъде оценено преди и след прилагането на ОМОН.
- (9) С цел да бъдат осигурени еднакви условия за изпълнението на настоящата директива, на Комисията следва да бъдат поверени изпълнителни правомощия във връзка с даването на разрешение на държавите членки, които искат да въведат ОМОН.
- (10) Държавите членки, които изберат да прилагат ОМОН, следва да подадат до Комисията искане за разрешение за прилагането на ОМОН и да представят относимата информация, така че Комисията да може да разгледа искането. При необходимост Комисията следва да може да изисква допълнителна информация.
- (11) Като се имат предвид неочакваните ефекти, които ОМОН може да окаже върху действието на вътрешния пазар поради възможността измамите да се прехвърлят към други държави членки, които не прилагат този механизъм, като предпазна мярка Комисията следва да може да отменя всички решения за изпълнение, с които се одобрява прилагането на ОМОН.
- (12) С оглед на несигурността по отношение на ефектите от прилагането на механизма, то следва да бъде ограничено във времето.
- (13) За да се следи внимателно въздействието върху вътрешния пазар, всички държави членки следва – ако ОМОН се използва поне в една държава членка – да представят доклади пред Комисията, така че да се осигури възможност за оценяване на въздействието върху измамите, разходите за предприятията за

изпълнение на изискванията и прехвърлянето на представляващите измама дейности поради прилагането на механизма.

(14) Поради това Директива 2006/112/ЕО следва да бъде съответно изменена,
ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

Член 1

В Директива 2006/112/ЕО се добавя следният член 199в:

„Член 199в

1. Чрез дерогация от член 193, до 30 юни 2022 г. всяка държава членка може – под формата на общ механизъм за обратно начисляване (ОМОН) – да приеме разпоредби, по силата на които лицето – платец на ДДС, е данъчно задълженото лице, което е получател на стоки и услуги на стойност над прага от 10 000 EUR на фактура.

Всяка държава членка, която желае да въведе ОМОН, трябва да отговаря на следните условия:

- а) има неизпълнение на потенциалните приходи от ДДС, изразено като процент от съвкупния размер на дължимия ДДС, което е на равнище най-малко 5 процентни пункта над медианата на неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС в Общността;
- б) верижните измами имат дял над 25% от общото неизпълнение на потенциалните приходи от ДДС;
- в) тя доказва, че другите мерки за контрол не са достатъчни за борбата с верижните измами на нейната територия.

Държавата членка прилага към искането по параграф 4 изчислението за неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС по метода и въз основа на данните, които са представени в най-новия доклад за неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС, публикуван от Комисията.

2. До 30 юни 2022 г. всяка държава членка може да приеме разпоредби, по силата на които лицето – платец на ДДС, е данъчно задълженото лице, което е получател на стоки и услуги на стойност над прага от 10 000 EUR на фактура, когато тази държава членка:

- а) граничи с държава членка, на която е разрешено да прилага ОМОН;
- б) докаже, че има значителен риск от прехвърляне на измамите към нейната територия поради даденото разрешение на съответната друга държава да прилага ОМОН;
- в) докаже, че другите мерки за контрол не са достатъчни за борбата с измамите на нейната територия.

3. Държавите членки, които прилагат ОМОН, въвеждат подходящи и ефективни задължения за електронно отчитане за всички данъчно задължени лица, и по-конкретно за данъчно задължените лица, доставящи или получаващи стоките и услугите, за които се прилага този механизъм.

4. Държавите членки, които желаят да прилагат ОМОН, подават искане до Комисията и представят следната информация:

- а) подробна обосновка, доказваща изпълнението на условията по параграфи 1 или 2;
- б) началната дата и срока на прилагане на ОМОН;
- в) действията, които ще бъдат предприети за осведомяване на данъчно задължените лица за въвеждането на ОМОН;
- г) подробно описание на съпътстващите мерки по параграф 3.

Ако Комисията прецени, че не разполага с цялата необходима информация, тя изисква допълнителна информация в срок от един месец от получаване на искането. Държавата членка, подала искането, представя изискваната информация в срок от един месец от получаване на уведомлението.

5. В срок от три месеца от получаването на цялата необходима информация Комисията приема решение за изпълнение, с което потвърждава, че искането отговаря на изискванията по параграф 4, и разрешава на подалата искането държава членка да прилага ОМОН. Ако изискванията не са изпълнени, Комисията приема решение за изпълнение, с което постановява отказ по искането.

6. При значително отрицателно въздействие върху вътрешния пазар Комисията отменя всички решения за изпълнение по параграф 5 най-рано шест месеца след влизането в сила на първото решение за изпълнение, с което на държава членка се разрешава да прилага ОМОН.

Смята се, че значително отрицателно въздействие има, когато са изпълнени следните условия:

- а) няколко държави членки, които не прилагат ОМОН по параграфи 1 и 2, информират Комисията за нарастване на измамите с ДДС на тяхна територия поради ОМОН;
- б) Комисията е установила, в т.ч. въз основа на информацията, получена от държавите членки по буква а), че това нарастване е пряко свързано с прилагането на този механизъм в една или няколко държави членки.

7. Държавите членки, които прилагат ОМОН, представят пред Комисията междинен доклад в срок от две години от началото на прилагането му. В този доклад се включва подробна оценка на ефективността на ОМОН.

Три месеца след края на прилагането на ОМОН държавите членки, които прилагат механизма, представят окончателен доклад за общото му въздействие.

8. Държавите членки, които не прилагат ОМОН, представят междинен доклад за въздействието на тяхна територия от прилагането на ОМОН в други държави членки в срок до 30 юни 2019 г., ако до тази дата ОМОН е бил прилаган за период от поне една година в една държава членка.

Ако поне една държава членка прилага ОМОН, държавите членки, които не прилагат механизма, представят пред Комисията окончателен доклад за въздействието на тяхна територия от прилагането на ОМОН в други държави членки в срок до 30 септември 2022 г.

9. В докладите по параграф 7 държавите членки оценяват въздействието от прилагането на ОМОН въз основа на следните критерии за оценка:

- а) промяната на неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС;
- б) промяната на измамите с ДДС, по-конкретно на верижните измами и измамите в търговията на дребно;
- в) промяната на административната тежест върху данъчно задължените лица;
- г) промяната на административните разходи за данъчната администрация.

10. В докладите по параграф 8 държавите членки оценяват въздействието от прилагането на ОМОН въз основа на следните критерии за оценка:

- а) промяната на неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС;
- б) промяната на измамите с ДДС, по-конкретно на верижните измами и измамите в търговията на дребно;
- в) прехвърлянето на измамите извън държавите членки, които прилагат или са прилагали ОМОН.“

Член 2

Настоящата директива влиза в сила на двадесетия ден след деня на публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Тя се прилага до 30 септември 2022 г.

Член 3

Адресати на настоящата директива са държавите членки.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател