

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 29.9.2009  
COM(2009) 511 окончателен

2009/0139 (CNS)

Предложение за

**ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за самоначисляване във връзка с доставки на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами**

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### 1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Основания и цели на предложението**

Целта на настоящото предложение за директива за изменение на Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност<sup>1</sup> (наричана по-долу „директива за ДДС“) е да се даде възможност за временно прилагане на механизма за самоначисляване с цел борба с измамите във връзка с търговията на емисии и със сделки, отнасящи се до някои стоки, при които съществува риск от измами. При все това прилагането на целеви механизъм за самоначисляване следва да не засяга основните принципи на системата за ДДС, като плащането на части, и поради това следва да бъде ограничено до предварително определен списък със стоки и услуги.

- **Общ контекст**

През май 2006 г. Комисията представи съобщение<sup>2</sup> с оглед поставяне на началото на цялостен дебат на равнището на ЕС относно необходимостта от координиран подход в борбата срещу данъчните измами на вътрешния пазар. В духа на съобщението си от 23 ноември 2007 г.<sup>3</sup>, с което се допринася за създаването на стратегия за борба с измамите в рамките на ЕС, и доклада за напредъка на обсъжданията в експертната група за стратегията за борба с данъчните измами (ATFS)<sup>4</sup>, Комисията представи съобщение относно своя анализ на по-широкообхватни мерки за изменение на системата на данъка върху добавената стойност с цел борба с измамите<sup>5</sup>.

Една от мерките, която беше анализирана в този контекст, беше установяването на обща система за самоначисляване. Комисията също така демонстрира своята готовност при определени условия да предложи пилотен проект, за да се установи дали една широкообхватна система за самоначисляване би била подходящото решение на проблемите, свързани с измамите с ДДС. При все това Съветът по икономическите и финансовите въпроси не се съгласи със заключенията относно въпросите, засегнати в съобщението. При отсъствие на политическо съгласие относно по-широкообхватните мерки, Комисията концентрира своите усилия изключително върху така наречените „конвенционални“ мерки за укрепване на традиционните методи за борба с данъчните измами. В това отношение трябва да се направи позоваване по-специално на съобщението на Комисията от декември 2008 г. относно координирана стратегия за засилване на борбата с измамите с ДДС в Европейския съюз<sup>6</sup>.

При все това настоящата инициатива се различава от горепосочената идея за пилотна схема.

---

<sup>1</sup> ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

<sup>2</sup> COM(2006) 254 окончателен, 31.5.2006 г.

<sup>3</sup> COM(2007) 758 окончателен, 23.11.2007 г.

<sup>4</sup> SEC(2007) 1584, 23.11.2007 г.

<sup>5</sup> COM(2008) 109 окончателен, 22.2.2008 г. и SEC(2008) 249, 22.2.2008 г.

<sup>6</sup> COM(2008) 807 окончателен, 1.12.2008 г.

Тъй като измамите са повод за сериозна загриженост относно правилното функциониране на вътрешния пазар и представляват заплаха за данъчните постъпления на държавите-членки, някои държави-членки поискаха от Съвета да им бъде предоставена дерогация въз основа на член 395 от Директивата за ДДС, да се противопоставят на схемите за измами чрез целева система за самоначисляване във връзка с определен сектор или с определени стоки, при които рискът от измами е особено висок.

В този контекст, най-често срещаната схема на неплащане на данъци се състои във фактуриране на доставки от регистриран за целите на ДДС доставчик, който изчезва без да плати дължимия ДДС, но оставя на клиента (също данъчнозадължено лице) валидна фактура, която дава право на последния да приспадне данъчен кредит. Това води до ситуация, в която хазната не получава ДДС, дължим за доставката, но трябва да предостави право на приспадане на данъчен кредит на следващия търговец по веригата за начислен на предходен етап ДДС. В някои случаи това прераства във вътреобщностна измама с липсващ търговец (МТИС), което представлява организирана атака срещу системата на ДДС, при което се използва факта, че доставчикът получава кредит под формата на възстановяване на ДДС за начислен на предходен етап ДДС, когато последващите му доставки до данъчнозадължено лице в друга държава-членка са освободени доставки. Освен това такива измами често се организират като поредица от доставки, в които едни и същи стоки могат да циркулират няколко пъти между държави-членки (така наречените верижни измами) и хазната може да загуби размера на данъка за една-единствена стока няколко пъти. Трябва да се отбележи, че този вид измама, според информация, предоставена от различни държави-членки, обхваща вече и сектора на услугите.

Механизмът за самоначисляване се състои в това, доставчикът да не начисли ДДС на данъчнозадължения получател, който от своя страна става лице-платец на ДДС. На практика получателите (доколкото са обичайни данъчнозадължени лица с право на приспадане на пълен данъчен кредит) извършват едновременно деклариране и приспадане на данък без ефективно плащане към хазната. Така се отстранява теоретичната възможност за извършване на измами.

С това предложение, Комисията цели да осигури възможност на заинтересованите държави-членки да прилагат този целеви механизъм за самоначисляване по отношение на избрани от предварително определен списък стоки и услуги, при които държавите-членки са забелязали висок риск от измами. Настоящото предложение за разрешаване на прилагането на целево самоначисляване е насочено към следните области:

Първо, Комисията разполага с информация относно предполагаеми случаи на измами, свързани с търговията с квоти за емисии на парникови газове. Разбира се, всички евентуални измами, независимо дали се извършват на пазара за въглерод или другаде, са повод за загриженост и изискват подходяща реакция. Разликите между реакциите на отделните държави-членки бяха повод Комисията да изготви настоящото предложение. Макар че е необходим допълнителен анализ по отношение на точните обстоятелства и действителния размер на проблема с измамите, предвид предоставената от няколко държави-членки информация е целесъобразно да се предприеме бързо действие и то да се включи в настоящото предложение, което преди всичко е само временна мярка.

Второ, в обхвата на настоящата директива бе включена друга категория от продукти, която обхваща мобилните телефони и устройствата с интегрални схеми. Понастоящем

тези стоки са предмет на дерогация, която позволява прилагането на механизма за самоначисляване, която беше предоставена на Обединеното кралство въз основа на член 395 от директивата за ДДС и беше удължена при специфични обстоятелства<sup>7</sup>. Текстът на това предложение на Комисията служи и като основа за настоящото предложение за директива на Съвета. В обяснителния меморандум към своето предложение за решение на Съвета Комисията обясни много специфичните обстоятелства, довели до извънредното предоставяне на тази дерогация, и вече обяви готовност да проучи възможността за разрешаване на прилагането на целеви механизъм за самоначисляване от страна на всяка заинтересована държава-членка. Трябва да се отбележи, че досега не беше възможно да се определи до каква степен механизмът за самоначисляване е подходящ и ефикасен инструмент за борба с измамите в специфичния засегнат сектор. С оглед на преодоляването на тази слабост всяко следващо прилагане на механизма за самоначисляване трябва да зависи от пълното оценяване на неговия ефект. Редица държави-членки, които изразиха интерес към прилагането на самоначисляване в сектора, ще получат това право с настоящото предложение.

Трето, предложението включва други продукти (парфюми, благородни метали (например платина)), които по време на заседания на работни групи относно измамите бяха посочени от държавите-членки като стоки, които изглежда вече са засегнати от измамите, и поради това е уместно и те да бъдат включени в настоящата директива.

От гледна точка на процедурата, държавите-членки следва първо да уведомят Комисията относно своето намерение да въведат такъв механизъм. Второ, ще трябва да се определят подробни условия за експерименталното прилагане на целево самоначисляване, за да се гарантира функционирането на схемата, да се избегнат доколкото е възможно потенциални отрицателни въздействия и да се даде възможност за правилно оценяване на резултатите. Преди прилагане на тази схема за самоначисляване се изисква данъчнозадължените лица, които ще бъдат засегнати от прилагането на схемата като доставчици или като получатели, да се регистрират за целите на ДДС по индивидуален номер, ако все още не са регистрирани. Освен това се изисква засегнатите държави-членки да въведат задължения за отчитане, за да се осигури достатъчно добро проследяване на резултатите от мярката с цел да се гарантира, че тя действа ефективно. Също така, за да се гарантира, че прилагането на самоначисляването остава целево и се използва като изключение от общите правила за ДДС, е изготвен списък на стоките и услугите и всяка държава-членка може да избере да прилага механизъм за самоначисляване само за максимум три категории, две от които могат да бъдат стоки.

Заинтересованите държави-членки следва да приведат в действие ефективни мерки за контрол, за да следят и предотвратяват доколкото е възможно всяка форма на измама и по-специално новите форми на измами, които се изразяват в разпространение на модели на измами върху други продукти, в търговията на дребно или в други държави-членки. За изпълнението на тези мерки се препоръчва да се вземат предвид заключенията относно механизма за самоначисляване, представени в документа на

---

<sup>7</sup>

Решение на Съвета от 5 май 2009 г., с което се разрешава на Обединеното кралство да продължи да прилага специална мярка за дерогация от член 193 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система за данъка върху добавената стойност, ОВ L 148 от 11.6.2009 г., стр. 14.

Комисията относно мерки за изменение на системата на данъка върху добавената стойност с цел борба с измамите<sup>8</sup>.

Опитът от временното прилагане на схемата по отношение на стоки или услуги, при които съществува риск от измами, следва да даде възможност, въз основа на процедура за информация и оценяване, както е заложено в предложението, за по-добра цялостна оценка на полезността и пропорционалността на целевото прилагане на самоначисляването.

## **2. КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

Нямаше необходимост от консултации или външен експертен опит. Вече беше проведено обществено допитване относно използването на самоначисляването за борба с измамите в контекста на предишните съобщения на Комисията относно измамите с ДДС (виж по-специално документ за консултации — Евентуално въвеждане на незадължителен механизъм за самоначисляване за ДДС — Въздействие върху предприятията от 13 август 2007 г.<sup>9</sup>).

С оглед на постигането на по-добро разбиране на въздействието на целеви механизъм за самоначисляване, настоящата директива предвижда, че държавите-членки, които желаят да прилагат схемата, трябва да определят критерии за оценяване, които позволяват да се направи оценка на ситуацията преди и в края на периода на прилагане. Настоящата директива предоставя на държавите-членки възможност да прилагат целеви механизъм за самоначисляване при определени обстоятелства, но не представлява задължение в това отношение. Тъй като предложените правила предоставят на държавите-членки правото да прилагат временно по свой избор механизма за самоначисляване по отношение на внимателно подбрани стоки или услуги, държавите-членки провеждат подробните оценки на въздействието, предвидени в директивата.

## **3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

Директивата изменя директивата за ДДС.

Поради несигурността по отношение на ефектите от мярката и поради нейния дерогационен характер спрямо основния принцип на плащането на части, най-добрият начин за действие е приемането на специално правно основание за такова временно прилагане на самоначисляването за определени стоки и услуги в съответствие с принципите, заложи в съобщението на Комисията относно възможни мерки за изменение на системата на данъка върху добавената стойност с цел борба с измамите<sup>10</sup>. Освен това член 395 от директивата за ДДС не може да се счита за достатъчно основание за последващо и по-широкообхватно прилагане в различни държави-членки на целеви механизъм за самоначисляване по отношение на определени стоки или услуги. Поради това целта за борба с измамите чрез механизъм за самоначисляване

---

<sup>8</sup> SEC(2008) 249, 22.2.2008 г.

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/consultations/tax/article\\_4209\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/article_4209_en.htm)

<sup>10</sup> COM(2008) 109 окончателен, 22.2.2008 г.

може да се постигне по по-добър начин на равнището на Общността посредством директива, която предлага възможност на държавите-членки да прилагат механизъм за самоначисляване по отношение на местни доставки на определени стоки и услуги. Поради това с механизма не се надхвърля необходимото за постигане на целта.

#### **4. ПОСЛЕДИЦИ ЗА БЮДЖЕТА**

Предложението няма отрицателно въздействие върху бюджета на Общността.

#### **5. ДОПЪЛНИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ**

Предложението включва клауза за прекратяване на действието.

Предложение за

**ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за самоначисляване във връзка с доставки на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност, и по-специално член 93 от него,

като взе предвид предложението на Комисията,

като взе предвид становището на Европейския парламент<sup>11</sup>,

като взе предвид становището на Европейския икономически и социален комитет<sup>12</sup>,

като има предвид, че:

- (1) Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност<sup>13</sup> гласи, че данъкът върху добавената стойност (ДДС) е платим от всяко данъчнозадължено лице, извършващо облагаеми доставки на стоки и услуги. При все това, в случай на трансгранични сделки и в определени национални сектори с висок риск от измами, например строителство или отпадъци, се предвижда прехвърляне на задължението за плащане на ДДС към лицето, което получава доставката.
- (2) Предвид мащаба на измамите с ДДС, следва да се проучат иновативни подходи за решаване на този проблем по най-ефикасния начин. Поради това на държавите-членки следва да се предостави правото да прилагат механизъм, при който задължението за плащане на ДДС временно се прехвърля към лицето, получаващо облагаеми доставки на стоки или услуги, по отношение на доставки на определени категории от стоки и услуги, дори когато тези категории не са посочени в член 199 от Директива 2006/112/ЕО и не са предмет на специални дерогации, предоставени на държави-членки.
- (3) Въвеждането на такъв механизъм, насочен към доставки на определени категории от стоки или услуги, за разлика от общото му прилагане, следва да не

---

<sup>11</sup> ОВ С , г., стр. .

<sup>12</sup> ОВ С , г., стр. .

<sup>13</sup> ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

окаже неблагоприятно въздействие върху основните принципи на системата за ДДС, например плащането на части, и поради това следва да бъде ограничено до предварително определен списък със стоки и услуги.

- (4) Предварително определеният списък, от който държавите-членки могат да избират, следва да е ограничен до доставки на стоки и услуги, при които според придобития напоследък опит съществува особено висок риск от измами. За да се гарантира, че въвеждането на такъв механизъм може да се оцени ефективно и че неговото въздействие се следи внимателно, държавите-членки следва да бъдат ограничени в своя избор.
- (5) Преди прилагането на механизма да стане възможно е необходимо данъчнозадължените лица, които доставят или получават стоките и услугите от предварително определения списък, да бъдат регистрирани за целите на ДДС. Освен това държавите-членки, които изберат да прилагат механизма, следва да въведат специфични мерки за контрол и задължения за отчитане както за доставчика, така и за клиента, за да се гарантира ефективно функциониране и мониторинг на прилагането на механизма и да се откриват и предотвратяват всички нови форми на данъчни измами.
- (6) Държавите-членки следва да изготвят доклад за оценка на прилагането на механизма преди края на периода на прилагане, за да се даде възможност за навременно оценяване на неговата ефикасност.
- (7) С оглед на оценяването по прозрачен начин на ефекта от прилагането на механизма относно дейностите с цел измама, докладите за оценка от държавите-членки следва да се основават на предварително определени критерии, установени от държавите-членки. Всяка подобна оценка следва ясно да оценява равнището на измамата преди и след прилагането на механизма и всяка промяна в тенденциите на дейностите с цел измама, включително доставки на други стоки и услуги, доставки в сферата на търговията на дребно и доставки в други държави-членки.
- (8) Докладът следва също така да оцени разходите за съответствие за данъчнозадължени лица и разходите за изпълнение, понесени от държавите-членки, включително разходите, свързани с мерки за контрол и одит.
- (9) С оглед на осигуряването на възможност на всички държави-членки за прилагане на такъв механизъм е уместно да се извърши специфично изменение на Директива 2006/112/ЕО.
- (10) Тъй като целта на предложеното действие е борбата с измамите с ДДС чрез временни мерки, които дерогират от съществуващите правила на Общността, тя може да се постигне само на равнището на Общността. Поради това приемането на мярка на Общността е в съответствие с принципа на субсидиарност, както е установен в член 5 от Договора. В съответствие с принципа на пропорционалност, както е установено в посочения член, с настоящата директива не се надхвърля необходимото за постигане на нейните цели.
- (11) Поради това Директива 2006/112/ЕО следва да се измени по съответния начин,

## ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

### *Член 1*

Директива 2006/112/ЕО се изменя както следва:

1. Вмъква се следният член 199а:

#### *„Член 199а*

1. До 31 декември 2014 г. и за минимален период от две години, държавите-членки могат да въведат и прилагат механизъм, при който платец на ДДС, длъжим за доставки на категориите от продукти и стоки, посочени в приложение VI А, е лицето, на което се доставят тези стоки и услуги.

Когато решават кои стоки и услуги да са обект на този механизъм, държавите-членки могат да изберат до три от категориите, посочени в приложение VI А, като максимум две от тях могат да са категории от стоки.

2. Държава-членка, която избере да въведе механизма, предвиден в параграф 1:

- а) гарантира, че всяко данъчнозадължено лице, което доставя или получава стоки или услуги, по отношение на които се прилага механизмът, се регистрира с индивидуален номер, доколкото това данъчнозадължено лице все още не е регистрирано в съответствие с член 214, параграф 1;
- б) въвежда подходящи и ефективни задължения за отчитане по отношение на всяко данъчнозадължено лице, доставящо стоки или услуги, по отношение на които се прилага механизмът, за да позволи идентифицирането при всяка сделка на това данъчнозадължено лице и данъчнозадълженото лице, за което се извършват доставките, както и вида на доставяните стоки или услуги, данъчния период и стойността на тези доставки;
- в) налага на всяко данъчнозадължено лице, получаващо стоки или услуги, по отношение на които се прилага механизмът, задължения за отчитане за всяка доставка или общо за всички доставки, с цел насрещна проверка на информацията, представена от доставчика;
- г) въвежда подходящи и ефективни мерки за контрол с цел проследяване и смекчаване на сегашните форми на измами, както и за предотвратяване на появата на дейности с цел измама по отношение на други стоки или услуги, в сферата на търговията на дребно или в други държави-членки.

3. Държавите-членки уведомяват Комисията относно прилагането на механизма, посочен в параграф 1, преди въвеждането на такъв механизъм и предоставят на Комисията следната информация:

- а) декларацията относно обхвата на мярката за прилагане на механизма и подробно описание на придружаващите мерки, включително задълженията за отчитане по отношение на данъчнозадължените лица, както и мерките за контрол;
- б) критериите за оценка, с които се дава възможност за сравнение на дейностите с цел измама във връзка със стоките и услугите, посочени в приложение VI А, преди и след прилагането на механизма, дейностите с цел измама във връзка с други стоки и услуги и в други държави-членки преди и след прилагането на механизма, както и разширяването на други видове дейности с цел измама преди и след прилагането на механизма, особено при търговията на дребно;
- в) датата на влизане в сила на мярката за прилагане на механизма и периода, който трябва да бъде обхванат от нея.

4. Въз основа на критериите за оценяване, предвидени в съответствие с параграф 3, буква б), държавите-членки, които прилагат механизма, предвиден в параграф 1, представят доклад на Комисията не по-късно от една година преди изтичането на мярката за прилагане на механизма. Докладът ясно посочва информацията, която трябва да се разглежда като поверителна, и информацията, която може да се публикува.

Докладът представя подробна оценка на цялостната ефективност и ефикасност на мярката, по-специално по отношение на:

- а) въздействието върху дейности с цел измама във връзка с доставки на стоки или услуги, обхванати от мярката;
- б) евентуално преместване на дейности с цел измама към други стоки или услуги;
- в) евентуално преместване на дейности с цел измама към други държави-членки;
- г) евентуално преместване на дейности с цел измама към сферата на търговията на дребно;
- д) разходите за съответствие за данъчнозадължени лица в резултат от мярката;
- е) разходите за изпълнение на мярката за държавите-членки, включително разходите за мерки за контрол и одит;

2. Приложението към настоящата директива се вмъква като приложение VI А.

## *Член 2*

Държавите-членки, които изберат да прилагат механизма, предвиден в член 1, точка 1, съобщават разпоредбите на мярката за прилагане на механизма на Комисията преди началната дата на нейното прилагане.

### *Член 3*

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

### *Член 4*

Директивата се прилага до 31 декември 2014 г.

### *Член 5*

Адресати на настоящата директива са държавите-членки.

Съставено в Брюксел,

*За Съвета*  
*Председател*

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### „Приложение VI А

Списък на стоките и услугите, посочени в член 199а

#### Част А — Стоки

- (1) Мобилни телефони, представляващи устройства, изработени или адаптирани за използване във връзка с лицензирана мрежа и функциониращи при определени честоти, независимо дали имат някаква друга употреба или не;
- (2) устройства с интегрални схеми като микропроцесори и централни процесори, преди интегрирането им в продукти, предназначени за крайния потребител;
- (3) парфюми;
- (4) благородни метали, ако не са обхванати от специалните спогодби за стоки втора употреба, произведения на изкуството, колекционерски предмети и антикварни предмети в съответствие с членове 311—343 или специалната схема за инвестиционно злато в съответствие с членове 344—356.

#### Част Б — Услуги

Квоти за емисии на парникови газове, както са определени в член 3 от Директива 2003/87/ЕО(\*), които могат да се прехвърлят в съответствие с член 12 от посочената директива, както и други квотни единици, които могат да се използват от операторите за спазване на същата директива.

(\*) ОВ J 275, 25.10.2003 г., стр. 32.“

---