



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.2.2022 г.
COM(2022) 39 final

2022/0027 (CNS)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на удължаването на срока на прилагане на незадължителния механизъм за обратно начисляване във връзка с доставките на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами, и на механизма за бързо реагиране срещу измамите с ДДС

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 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност¹ (наричана по-нататък „Директивата за ДДС“) е да се продължи: 1) възможността за държавите членки да прилагат механизма за обратно начисляване с цел борба със съществуващите измами при доставките на стоки и услуги, включени в член 199а, параграф 1 от Директивата за ДДС, и 2) възможността за използване на механизма за бързо реагиране (МБР), предвиден в член 199б от Директивата за ДДС, с цел борба с измамите чрез прилагането на механизма за обратно начисляване в много специфични случаи.

По правило в член 193 от Директивата за ДДС се предвижда, че лице — платец на ДДС, е данъчно задълженото лице, което доставя стоките или услугите. Като дерогация, механизмът за обратно начисляване дава възможност за лице — платец на ДДС, да бъде определен получателят на доставката. Съгласно този механизъм за обратно начисляване ДДС не се начислява от доставчика, а се отчита от клиента (данъчно задължено лице) в неговата справка-декларация за ДДС. След това въпросният ДДС се приспада в същата справка-декларация за ДДС и следователно, доколкото посоченото лице има пълно право на приспадане, резултатът е нулев.

Механизмът за обратно начисляване се използва за борба с измамите, и по-специално с вътреобщностните измами с липсващ търговец. Този вид измама е налице, когато търговец придобива стоки, превозени или изпратени от друга държава членка, посредством освободена от ДДС доставка и ги препродава, като начислява ДДС във фактурата на клиента. След като получи сумата на ДДС от клиента, търговецът изчезва, преди да плати дължимия ДДС на данъчните органи. Същевременно клиентът, действащ добросъвестно, обикновено може да приспадне ДДС, платен на доставчика, чрез своята справка-декларация за ДДС. Следователно по механизма за обратно начисляване ДДС не се плаща ефективно на доставчика.

Механизмът за обратно начисляване, основан на член 199а от Директивата за ДДС, не е задължителен за държавите членки. Той им позволява да се борят с този вид измами в предварително определените уязвими области, където те обикновено се случват² на тяхна територия. След като доставчиците са задължени да използват механизма за обратно начисляване за своите вътрешни доставки, те не могат да начисляват ДДС във фактурата си. Вследствие на това те няма да получат размера на ДДС от своя клиент, в резултат на което тези търговци не могат да изчезнат с получения ДДС. МБР по член 199б представлява извънредна мярка, която дава възможност на държавите членки бързо да въведат, в случаи на неотложна спешност, временен механизъм за обратно начисляване за доставките на стоки и услуги в сектори, в които са възникнали внезапни и мащабни измами, и които доставки не са изброени в член 199а от Директивата за ДДС. Тази процедура е извънредна и изключително бърза, тъй като в срок от един

¹ 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).

² Например прехвърляне на квоти за емисии на парникови газове, доставки на мобилни телефони, сертификати за газ и електроенергия, далекосъобщителни услуги, зърнени и други промишлени култури.

месец Комисията трябва да реагира или с отрицателно становище, или с писмено потвърждение за съответната държава членка, че не възразява срещу мярката. Държавата членка може да приеме специалната мярка на МБР от датата на получаване на това потвърждение. Държавите членки могат да използват този механизъм временно, докато получат обичайната дерогация по член 395 от Директивата за ДДС, което може да отнеме до шест месеца. Подобна дерогация изисква предложение от Комисията и единодушно одобрение от страна на Съвета.

Член 199а от Директивата за ДДС беше въведен³ за периода от 2010 г. до 30 юни 2015 г. и беше удължен⁴ с изменения за първи път до 31 декември 2018 г. Член 199б от Директивата за ДДС беше въведен⁵ за периода от 2013 г. до 31 декември 2018 г. Впоследствие срокът на действие на членове 199а и 199б от Директивата за ДДС беше удължен⁶ до 30 юни 2022 г., за да съвпадне с първоначално предвидената дата, на която окончателната система на ДДС ще влезе в сила (вж. повече подробности по-долу).

Към момента на удължаване на срока на прилагане на членове 199а и 199б от Директивата за ДДС до 30 юни 2022 г. Комисията представи доклад относно резултата от механизмите, включени в тези членове⁷, и въз основа на приноса на данъчните администрации и заинтересованите стопански субекти заключи, че мерките в тези членове са били полезни за борбата с измамите.

За да се справи с проблема с вътреобщностните измами с липсващ търговец по структуриран начин, Комисията направи предложение за въвеждането на т.нар. окончателна система на ДДС — по-проста и защитена срещу измами система за вътресъюзната търговия със стоки⁸. Този режим, който Комисията предложи да влезе в

³ Директива 2010/23/ЕС на Съвета от 16 март 2010 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за самоначисляване във връзка с доставки на някои услуги, при които съществува риск от измами (ОВ L 72, 20.3.2010 г., стр. 1—2.)

⁴ Директива 2013/43/ЕС на Съвета от 22 юли 2013 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за обратно начисляване във връзка с доставки на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами (ОВ L 201, 26.7.2013 г., стр. 4—6.)

⁵ Директива 2013/42/ЕС на Съвета от 22 юли 2013 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на механизъм за бързо реагиране срещу измамите с ДДС (ОВ L 201, 26.7.2013 г., стр. 1).

⁶ Директива (ЕС) 2018/1695 на Съвета от 6 ноември 2018 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на срока на прилагане на незадължителния механизъм за обратно начисляване във връзка с доставките на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами, и на механизма за бързо реагиране срещу измамите с ДДС (ОВ L 282, 12.11.2018 г., стр. 5—7.)

⁷ Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно резултата от мерките за борба с измамите съгласно членове 199а и 199б от Директива 2006/112/ЕО на Съвета, СОМ(2018) 118/2.

⁸ Предложеното въвеждане на окончателната система на ДДС се основава на две различни предложения за директиви на Съвета: едно, в което се определят принципите на системата, и второ, в което подробно се описват техническите мерки за осигуряване на ефективното функциониране на системата. Тези предложения са съответно: Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на хармонизирането и опростяването на някои правила от системата на данъка върху добавената стойност и въвеждането на окончателната система за данъчно облагане на търговията между държавите членки, СОМ(2017) 569 final.

Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на въвеждането на подробни технически мерки за функционирането на окончателната система на ДДС за данъчно облагане на търговията между държавите членки, СОМ(2018) 329 final.

сила на 1 юли 2022 г., осигурява комплексен отговор на вътреобщностните измами с липсващ търговец.

Актуалното състояние на текущите преговори в Съвета обаче показва, че няма да е възможно окончателната система на ДДС да влезе в сила на 1 юли 2022 г. За да могат преговорите по окончателната система да продължат, без да се излагат на риск наличните инструменти за борба с измамите с ДДС, е целесъобразно мерките за борба с измамите, съдържащи се в посочените членове, да бъдат удължени за още един ограничен период от време.

Удължаването на срока на прилагане на членове 199а и 199б също така би позволило разработването на допълнителни инструменти за борба с отклонението от данъчно облагане. За тази цел и в съответствие с пакета от мерки в областта на данъчното облагане⁹ Комисията подготвя предложение за модернизиране на действащите правила за ДДС, като се вземат предвид възможностите, предлагани от цифровите технологии. Под заглавието „ДДС в ерата на цифровите технологии“ Комисията ще направи оценка на задълженията за отчитане на ДДС, евентуално включително относно основаното на сделки отчитане и подобрената система за електронно фактуриране. Това следва да предостави на данъчните администрации по-бърза и по-подробна информация за отделните сделки и следователно да намали риска от измами. Въз основа на тези законодателни промени необходимостта от допълнително удължаване на срока на действие на членове 199а и 199б следва да бъде преразгледана в бъдеще.

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

С настоящото предложение срокът на действие на мерките, предвидени в членове 199а и 199б от Директивата за ДДС, се удължава за ограничен период от време, а именно докато продължават преговорите в Съвета по предложението за окончателна система на ДДС, което включва изменения на посочените членове с цел съгласуването им с функционирането на тази окончателна система. Тъй като окончателната система на ДДС е свързана със стоки, членове 199а и 199б ще бъдат ограничени до услугите.

Удължаването е в съответствие и с графика на подготовката на Комисията за нови правила за отчитане като мярка за борба с измамите, което би могло да доведе до отпадане на необходимостта от прилагане на механизма за обратно начисляване. Въпреки това, дори ако тези нови правила за отчитане бъдат приети съвсем скоро, данъчно задължените лица ще имат нужда от известно време, за да се адаптират към тях; поради това удължаването до края на 2025 г. изглежда подходящо.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Наред с другото в рамките на механизма за обратно начисляване, съгласно член 199а от Директивата за ДДС, се обхваща търговията на ЕС с квоти за емисии на парникови газове (Схема на ЕС за търговия с емисии (СТЕ)). С цел подкрепа на целите на Зеления пакт, по-специално по отношение на намаляването на емисиите на парникови газове с 55 % до 2030 г., е от съществено значение СТЕ да бъде допълнително защитена от (верижни) измами, така че освен финансовите загуби да се избегне уронването на доверието в системата.

⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — План за действие за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за възстановяване, COM(2020) 312 final

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 с предложението се удължава срокът на прилагане на някои разпоредби на Директивата, е необходимо изменение на Директивата за ДДС.

• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

Според принципа на субсидиарност, установен в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, действие на равнището на Съюза може 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 Съюза поради мащаба или въздействието на предложените действия.

Целта за борба с измамите посредством прилагането на механизма за обратно начисляване и възможността за използване на механизма за бързо реагиране за борба с внезапни и мащабни данъчни измами се постига по най-добър начин на равнището на Съюза и има конкретно правно основание в Директивата за ДДС. В тази връзка удължаването на срока на тези мерки налага изменение на Директивата за ДДС.

• Пропорционалност

Поради незадължителното и временното естество на мерките, чийто срок се удължава, предложението е пропорционално на преследваната цел, а именно борба с измамите при някои доставки на стоки и услуги и подпомагане на държавите членки да се справят с внезапни и мащабни измами с ДДС.

• 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

• Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство

Към момента на удължаването Комисията представи доклад относно функционирането и резултата от механизма за обратно начисляване във връзка с членове 199а и 199б от Директивата за ДДС¹⁰ и заключи, че мерките в посочените членове са били полезни за борбата с измамите.

Този задълбочен анализ беше извършен съвсем наскоро и оттогава Директивата за ДДС не е изменяна по отношение на правните условия или практическите аспекти на прилагането на механизма за обратно начисляване. Освен това Директивата за ДДС не е съществено изменяна, за да се реши проблемът с вътреобщностните измами с липсващ търговец по по-структуриран начин. И накрая, службите на Комисията не

¹⁰ Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно резултата от мерките за борба с измамите съгласно членове 199а и 199б от Директива 2006/112/ЕО на Съвета, COM(2018) 118/2.

разполагат с информация за нови сектори, които биха били податливи на вътреобщностни измами с липсващ търговец и за които механизмът за обратно начисляване би бил правилният инструмент. Поради това е разумно да се заключи, че горепосочените констатации все още са валидни.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Във връзка с горепосочения доклад държавите членки бяха приканени да представят своя опит и оценка на мерките. Бяха проведени консултации със заинтересованите страни чрез Експертната група за ДДС.

Държавите членки като цяло смятат, че механизмът за обратно начисляване по член 199а от Директивата за ДДС представлява ефективен и ефикасен инструмент за борба с измамите с ДДС. Благодарение на въвеждането на механизма за обратно начисляване измамите в определените сектори са намалели значително или са изчезнали. Това становище беше споделено и в отговорите, получени от участвалите в консултациите заинтересовани стопански субекти, които смятат, че механизмът за обратно начисляване представлява ефикасна временна мярка за борба с измамите.

По отношение на МБР по член 199б от Директивата за ДДС, въпреки че никога не е бил използван, повечето държави членки считат, че той остава полезен инструмент и предпазна мярка при извънредни случаи на внезапни измами с ДДС.

- **Събиране и използване на експертни становища**

В рамките на горепосочения доклад бе проведена консултация с Експертната група за ДДС относно функционирането и въздействието на мярката, включена в член 199а от Директивата за ДДС. Съгласно получените отзиви механизмът за обратно начисляване за определени доставки се смята за ефикасен временен инструмент за борба с измамите.

Като цяло незадължителният механизъм за обратно начисляване е оценяван в по-ранни проучвания¹¹. В рамките на оценката на въздействието, придружаваща предложението относно временното прилагане на общ механизъм за обратно начисляване¹², беше направена оценка на един общ механизъм на вътрешния пазар за обратно начисляване (също и в сравнение с механизма за обратно начисляване в определени сектори).

- **Оценка на въздействието**

С инициативата се удължава за още един ограничен период срокът на прилагане на мерките по членове 199а и 199б от Директивата за ДДС с цел държавите членки да бъдат подпомогнати при борбата им с измамите с ДДС, докато в Съвета държавите членки обсъждат по-задълбочена реформа на системата на ДДС.

Предвид текущата работа на Комисията по окончателната система на ДДС и модернизиранията на задълженията за отчитане и нейното очаквано отражение върху борбата с измамите, за момента не би било полезно да се прави повторна оценка или да се преразглеждат мерките, тъй като всякакви заключения биха били преходни и ще трябва да се преоценяват с оглед на тези евентуални нови правила.

¹¹ Виж: https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2016-09/kp_07_14_060_en.pdf

¹² Оценка на въздействието за предложението 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.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма да има отрицателно отражение върху бюджета на Съюза.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Подробно разяснение на специфичните разпоредби на предложението**

Предлагат се две промени по отношение на незадължителния механизъм за обратно начисляване в член 199а от Директивата за ДДС.

Първо, срокът на прилагане се удължава до края на 2025 г. Този срок изглежда разумен, за да може Съветът да продължи преговорите по окончателната система на ДДС. Ако окончателната система на ДДС не влезе в сила преди тази дата, режимът по член 199а от Директивата за ДДС може да бъде преустановен през 2025 г. поради клаузата за изтичане на срока на действие. Ако окончателната система на ДДС влезе в сила преди 2025 г., членове 199а и 199б ще бъдат изменени и следователно ще заменят настоящите правила, чийто срок на действие се удължава.

По подобен начин това удължаване е свързано и с изготвянето и приемането на предложение на Комисията относно ДДС в ерата на цифровите технологии, за което на този етап не може да бъде посочена дата на влизане в сила. Приемането на самото предложение от Комисията е насрочено за 2022 г. Следователно и в този контекст краят на 2025 г. е разумен срок, в който Съветът да приеме предложението.

В случай че до края на 2025 г. не бъдат въведени нито окончателната система, нито „ДДС в ерата на цифровите технологии“, ще бъде разгледано допълнително удължаване на срока на действие на членове 199а и 199б от Директивата за ДДС.

Второ, прави се малко техническо изменение по отношение на заличаването на остарели задължения за отчитане, на които се основава горепосоченият доклад на Комисията.

Що се отнася до механизма за бързо реагиране по член 199б от Директивата за ДДС, срокът за прилагане също се удължава до края на 2025 г.

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на удължаването на срока на прилагане на незадължителния механизъм за обратно начисляване във връзка с доставките на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами, и на механизма за бързо реагиране срещу измамите с ДДС

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 парламент¹,

като взе предвид становището на Европейския икономически и социален комитет²,

в съответствие със специална законодателна процедура,

като има предвид, че:

- (1) Данъчните измами в областта на данъка върху добавената стойност (ДДС) водят до значителни загуби за бюджета и имат отражение върху функционирането на вътрешния пазар.
- (2) В член 199а от Директива 2006/112/ЕО на Съвета³ се предвижда държавите членки да използват по избор механизма за обратно начисляване за плащане на ДДС върху доставките на предварително определени стоки и услуги, при които съществува риск от измами, и по-специално от вътреобщностни измами с липсващ търговец. Специалната мярка на механизма за бързо реагиране (МБР), предвидена в член 199б от посочената директива, предлага на държавите членки, при определени строги условия, по-бърза процедура, позволяваща въвеждането на механизма за обратно начисляване, което води до по-адекватна и ефективна реакция при внезапни и мащабни измами. Срокът на прилагане и на двата члена изтича на 30 юни 2022 г.
- (3) Комисията прие две законодателни предложения⁴ за въвеждането на окончателната система на ДДС, която следва да осигури всеобхватен отговор на

¹ ОВ С , г., стр. .

² ОВ С , г., стр. .

³ 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).

⁴ Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на хармонизирането и опростяването на някои правила от системата на данъка върху добавената стойност и въвеждането на окончателната система за данъчно облагане на търговията между държавите членки, СОМ(2017) 569 final и Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на въвеждането на подробни технически мерки за

вътреобщностните измами с липсващ търговец. Тези предложения, първоначално предвидени да влязат в сила на 1 юли 2022 г., все още са в процес на договаряне в Съвета и се предвижда, че те няма да бъдат приети преди това и няма да влязат в сила на посочената дата.

- (4) Вследствие на пакета от мерки в областта на данъчното облагане⁵ и под заглавието „ДДС в ерата на цифровите технологии“ Комисията работи и по предложение за модернизиране на правилата за отчитане – система, благодарение на която данъчните администрации биха получавали, евентуално в реално време, подробна информация за отделните сделки и която би могла да направи прилагането на механизма за обратно начисляване ненужно.
- (5) През 2018 г. Комисията докладва констатациите си относно резултата от механизмите за борба с измамите, включени в членове 199а и 199б от Директива 2006/112/ЕО⁶. Според доклада държавите членки и заинтересованите страни като цяло смятат, че механизмът за обратно начисляване по член 199а от посочената директива представлява ефективен временен инструмент за борба с измамите с ДДС. Освен това според този доклад държавите членки считат МБР за полезен инструмент и предпазна мярка срещу извънредни случаи на измами с ДДС. Оттогава не са изменени правните условия или практическите аспекти на прилагането на механизма за обратно начисляване в рамките на системата на ДДС в ЕС. Освен това Директивата за ДДС не е съществено изменяна, за да се реши проблемът с вътреобщностните измами с липсващ търговец по структуриран начин. Следователно е разумно да се приеме, че тези констатации и съображения до голяма степен все още са валидни.
- (6) От горепосоченото изглежда, че мерките по членове 199а и 199б от Директива 2006/112/ЕО са били полезни като временни и целеви мерки. Изтичането на срока на прилагането им би лишило държавите членки от ефикасен инструмент за борба с измамите; поради това е целесъобразно срокът на действие на тези мерки да бъде удължен за още един ограничен период от време, за да се даде възможност за провеждане на преговори в Съвета относно окончателната система на ДДС и да се позволи продължаването на модернизирането на правилата за отчитане, които междувременно се очаква да бъдат приети.
- (7) Поради това Директива 2006/112/ЕО следва да бъде съответно изменена,
ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

Член 1

Директива 2006/112/ЕО се изменя, както следва:

- 1) Член 199а се изменя, както следва:
 - а) в параграф 1 уводната част се заменя със следното:

функционирането на окончателната система на ДДС за данъчно облагане на търговията между държавите членки, COM(2018) 329 final.

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — План за действие за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за възстановяване, COM(2020) 312 final

⁶ Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно резултата от мерките за борба с измамите съгласно членове 199а и 199б от Директива 2006/112/ЕО на Съвета, COM(2018) 118/2.

„До 31 декември 2025 г. държавите членки могат да предвидят лицето — платец на ДДС, да е данъчно задълженото лице, на което се извършва която и да е от следните доставки:“;

- б) параграфи 3, 4 и 5 се заличават.
- 2) В член 199б параграф 6 се заменя със следното:
- „6. Специалната мярка на МБР по параграф 1 се прилага до 31 декември 2025 г.“

Член 2

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

Член 3

Адресати на настоящата директива са държавите-членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател