



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 31.7.2012 г.
COM(2012) 428 final

2012/0205 (CNS)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

**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**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

В годишния обзор на растежа за 2012 г.¹ и приложение IV към него („Данъчни политики в държавите членки, които благоприятстват икономическия растеж, и по-добра данъчна координация в ЕС“) Комисията подчерта необходимостта от повишаване на ефективността на ДДС в контекста на фискалната консолидация. Изтъкнато бе, че подобряването на събирането на данъците и по-успешната борба с отклонението от данъчно облагане биха могли да допринесат за увеличаване на приходите за държавата.

Схемите за измами с ДДС се развиват бързо и държавите членки понякога са изправени пред ситуации, в които действащото законодателство на ЕС в областта на ДДС не осигурява правно основание за противодействията, които те желаят да предприемат.

Такива въпроси досега се решават чрез изменение на Директива 2006/112/ЕО от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност² (наричана по-долу „Директива за ДДС“) или предоставяне на индивидуални дерогации на държавите членки въз основа на член 395 от Директивата за ДДС. Понастоящем с този член се дава възможност на държавите членки да получат право на дерогация с цел борба с измамите (опростяването е друга възможна цел по смисъла на този член). Това изисква (положително) предложение на Комисията, процес, който може да отнеме до 8 месеца в съответствие с член 395, параграф 4 от Директивата за ДДС, и приемането с единодушие от Съвета, което може да доведе до допълнително забавяне.

И в двата случая процесът по своята същност е бавен и тромав в сравнение с бързо възникващите измами на международно равнище, например верижни измами при услуги, които много бързо се доставят на следващия търговец (отколкото по-традиционния вид измами със стоки). Поради това процесът на предоставяне на дерогации или изменение на Директивата за ДДС може да доведе до значителни и непоправими финансови загуби. Неотдавнашен пример е очакваната загуба в размер на 5 млрд. EUR за периода от юни 2008 г. до декември 2009 г. от търговията с квоти за емисии на парникови газове³.

Затова държавите членки може да се изкушат да предприемат незабавни мерки, без да е налице съответното правно основание в законодателството на ЕС. Ситуацията обаче остава незадоволителна, тъй като тези мерки, дори в случаите, когато те са подходящи и пропорционални по отношение на измамите, могат да бъдат обжалвани пред съдилищата поради липсата на правно основание.

Укрепването на системата на ЕС за ДДС е една от ключовите цели, изложени в представеното на 6 декември 2011 г. съобщение относно бъдещето на ДДС⁴, а

¹ COM(2011) 815 от 23.11.2011 г.

² ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

³ Съобщение за пресата на Европол от 9 декември 2009 г. „Измами с въглеродни кредити причиняват щети за европейските данъкоплатци в размер над 5 млрд. EUR“

⁴ COM(2011) 851 окончателен

настоящото предложение е посочено като приоритетно действие за постигането на тази цел.

Целта на това предложение следователно е в Директивата за ДДС да се предвиди процедура, която в много специфични ситуации да осигури правно основание за предприемане на незабавни мерки от държавите членки. Това ще се нарича механизъм за бързо реагиране (наричан по-долу „МБР“).

Целта на МБР не е да замести съществуващата система за дерогации. Следователно обхватът му е ограничен и обхваща само мащабни и внезапни измами в специфичен(ни) икономически сектор(и) в дадена държава членка, които не могат да бъдат спрени с традиционни средства за контрол и изпълнение и които ще доведат до непоправими загуби.

Тъй като този нов механизъм би допринесъл за подобряването на ситуацията само ако решенията могат да се приемат много по-бързо отколкото при сегашната процедура, се предлага Комисията да използва изпълнителните правомощия, както е предвидено в член 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз, за да се гарантира правилното прилагане на Директивата за ДДС, както и да се предотвратят бюджетни загуби и нарушаване на принципа за справедливо данъчно облагане.

За приемането на решения за изпълнение, които разрешават мярка за дерогация за борба с измамите на искащата държава членка, се прилага процедурата по разглеждане, както изрично е предвидено за данъчното облагане в член 2, параграф 2, буква б), подточка v) от Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията⁵ (по-долу наричан „регламент за комитологията“), чиито практически и правни аспекти са изложени в член 5 от посочения регламент.

Във връзка с настоящия член Комисията ще приеме незабавно приложими актове въз основа на надлежно обосновани наложителни причини за спешност по смисъла на член 8 на регламента за комитологията. Това е най-бързият начин да се осигури правно основание за мярка за дерогация, която следва да се прилага в държава членка в кратък срок. Това подчертава, както вече беше споменато, извънредния характер на МБР и обяснява ограничения му обхват.

Чрез дерогация от предвидения в член 8, параграф 2 от регламента за комитологията стандартен срок за прилагане от 6 месеца се предлага да се удължи срокът на прилагане на всяко разрешение, дадено по МБР до максимум една година. Това ще позволи на държавите членки междувременно да следват стандартната процедура, предвидена по силата на член 395 от Директивата за ДДС, или да въведат други мерки за борба с измамите, за които не се нуждаят от дерогация.

В съответствие с член 8, параграф 3 от регламента за комитологията, актът ще трябва да бъде внесен в съответния комитет, в случая — Постоянният комитет по административно сътрудничество, в рамките на 14 дни след неговото приемане от Комисията. Член 3, параграф 5 от регламента за комитологията предвижда

⁵ ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13.

възможността в надлежно обосновани случаи да се получи становището на комитета по писмена процедура и Комисията възнамерява да се възползва от тази възможност с цел максимално ускоряване на процедурата. Съгласно член 3, параграф 5, втора алинея от регламента за комитологията няма да е възможно при поискване държава членка да прекрати писмената процедура, за да свика заседание, тъй като това би довело до значително забавяне на цялата процедура. Тук следва да се има предвид, че ако комитетът даде отрицателно становище, Комисията трябва незабавно да отмени дерогацията в съответствие с член 8, параграф 3 от същия регламент.

За съдържанието на дерогациите, които биха могли да бъдат разрешени по МБР, се предлага да се определи и постигне съгласие по списък на мерки за борба с измамите, тъй като ще има малко време или няма да има време за задълбочени разисквания между държавите членки относно вида на мерките за борба с измамите, след като искането по МБР вече е подадено. Това също така ще позволи на Комисията да работи въз основа на до голяма степен предварително изготвени текстове, като по този начин ще се съкратят сроковете за обработка и превод.

Единствената мярка за борба с измамите, посочена в настоящото предложение, е така нареченият механизъм за самоначисляване, при който данъчно задълженият получател става отговорен за плащането на ДДС, вместо доставчика на стоки или услуги — отговорен по общото правило. Доколкото получателят има право на пълно приспадане, той ще отчете и приспадне ДДС в същата справка-декларация по ДДС и в резултат на това не се осъществява ефективното плащане или възстановяване на ДДС. Така се намаляват възможностите за измами. Тази мярка, независимо от евентуалните ѝ средносрочни неблагоприятни странични ефекти, се оказва ефективен инструмент за предотвратяване на измами (и по-специално верижни измами), когато е насочена към някои специфични сектори.

Другите мерки трябва да се определят от Съвета, който действа с единодушие по предложение на Комисията, така че тези мерки да са установени преди да се считат за част от искането по МБР.

По отношение на процедурата държавите членки следва да изпратят заявление до Комисията, изразяващо намерението им да въведат мярката за дерогация въз основа на системата на МБР. Извънредните обстоятелства при измами следва да бъдат подробно обяснени, за да бъде обосновано прилагането на МБР. Комисията отправя искане за допълнителна информация, когато е необходимо. След като цялата необходима информация е налице, Комисията разрешава прилагането на тази мярка или в срок от един месец информира съответната държава членка за отказа си.

С цел максимално да се рационализира процесът, искането на държава членка се основава на стандартен формуляр, приет от Комисията, съдържащ предварително изготвен списък от въпроси, позволяващи по-бърз и по-всеобхватен преглед и оценка на измамите, за които е подадено искане за дерогация. По отношение на своята вътрешна организация Комисията ще осигури прилагането на ускорена процедура за вземане на решения. Дерогацията ще бъде предоставена от самата Комисия, без да е нужно да се чака решение на Съвета и дори преди да е представено становище на компетентния комитет. Освен това, тъй като само една държава членка е засегната, приемането на решението би могло да се осъществи въз основа на текст на един език. Съчетанието на всички тези фактори следва да направи постижим срока от един месец, след като Комисията е получила цялата необходима информация.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Вече е проведена обществена консултация относно възможното използване на МБР в контекста на горепосоченото съобщение относно бъдещето на ДДС. Преди тази обществена консултация се проведеха дискусии с държавите членки (чрез Групата за стратегията за борба с данъчните измами), които показват, че е налице истински интерес към въвеждането на такъв механизъм.

Настоящото предложение е главно от процедурно естество. Неговата цел е да ускори при спешност вече съществуващата възможност държавите членки да получат разрешение за дерогация от разпоредбите на Директивата за ДДС. В този контекст не е необходима оценка на въздействието. Само последващите национални мерки, разрешени по МБР (като мерките понастоящем разрешавани по силата на член 395), могат да имат известно въздействие, което във всеки случай не би трябвало да бъде съществено поради ограничения обхват и продължителност.

Освен това, тъй като не е известно при кои конкретни и специфични случаи държава членка може да иска процедура по МБР, не е възможно да се изчисли количественото въздействие на МБР в сравнение с действащата процедура на дерогация, тъй като очевидно то винаги зависи от конкретния случай.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

С цел по-добро подпомагане на държавите членки в борбата им срещу агресивните форми на измами с ДДС предложената мярка допълва процедурата за приемане на дерогации, за да се гарантира по-бързото и, в резултат на това, по-подходящо и по-ефективно противодействие. Следователно настоящото предложение изменя Директивата за ДДС.

Действията на ЕС са оправдани от гледна точка на субсидиарността като правното основание за работа в областта на косвеното данъчно облагане е предвидено в член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Изпълнителните правомощия на Комисията се използват въз основа на член 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз и в съответствие с регламента за комитологията, в който се предвижда, че процедурата по разглеждане следва да се използва за данъчни въпроси. Рискът от непоправими финансови загуби оправдава използването на незабавно приложими актове. Вследствие на това процедурата за приемане на този тип мярка за дерогация ще бъде ускорена.

Горепосочените внезапни и мащабни измами често имат международно измерение (например така наречените верижни измами с липсващ търговец). Когато се сблъскват с нови форми на търговия (напр. международно търгуеми услуги), държавите членки не са в състояние поотделно да се противопоставят на тези (нематериални) системи за измами, които включват едновременно няколко държави. Поради това целите на борбата с измамите могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на ЕС посредством директива, която предлага възможност държавите членки да получат, в изключителни случаи, правно основание за мярка за дерогация много по-бързо от понастоящем възможното. Поради това с механизма не се надхвърля необходимото за постигането на целта.

Предложеният инструмент е директива, тъй като актът, който се изменя е директива, и следователно няма друг подходящ законодателен акт.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма отрицателно въздействие върху бюджета на ЕС.

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

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

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 парламент⁶,

като взе предвид становището на Европейския икономически и социален комитет⁷,

в съответствие със специална законодателна процедура,

като има предвид, че:

- (1) Данъчните измами в областта на данъка върху добавената стойност (ДДС) водят до значителни бюджетни загуби и оказват влияние върху условията за конкуренцията и съответно върху функционирането на вътрешния пазар. Специфични внезапни и мащабни форми на данъчни измами бяха разработени наскоро особено посредством използването на електронни средства, които улесняват бърза незаконна търговия в голям мащаб.
- (2) Директива 2006/112/ЕО от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност⁸ позволява на държавите членки да искат дерогация от посочената директива, за да се предотвратят някои форми на отклонение от данъчно облагане. Разрешение за такава дерогация изисква предложение на Комисията и приемането му от Съвета. Случилото се неотдавна показва, че процесът по предоставяне на дерогации, не винаги е достатъчно гъвкав, за да осигури навременна и подходяща реакция на искането на държавите членки.
- (3) С цел гарантиране на принципа за справедливо данъчно облагане и прилагането на Директива 2006/112/ЕО, в случаите, когато съществуващата процедура на

⁶ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

⁷ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

⁸ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

дерогация не е уместна, е необходимо да се създаде нова процедура за предоставяне на дерогации, наречена „механизъм за бързо реагиране“.

- (4) С цел позволяване на по-бързото приемане на необходимите дерогации и осигуряване на еднакви условия за прилагането на Директива 2006/112/ЕО, на Комисията следва да бъдат предоставени изпълнителни правомощия по отношение на разрешението, предоставено на искащата държава членка да въведе мерки за дерогация в конкретните рамки на механизма за бързо реагиране. Тези правомощия следва да бъдат упражнявани в съответствие с Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията⁹.
- (5) Комисията следва да приема актове за изпълнение с незабавно приложение, когато са налице наложителни причини за спешност в надлежно обосновани случаи, свързани с разрешаването на искащата държава членка да въведе мерки за дерогация. Актове за изпълнение с незабавно приложение са необходими в случаи на внезапни и мащабни измами, които могат да доведат до значителна и непоправими загуби.
- (6) Необходимо е да се удължи максималният срок на валидност на актове за изпълнение с незабавно приложение, за да се даде възможност на съответната държава членка междувременно да въведе повече постоянни мерки. Това също така при необходимост би осигурило достатъчно време за прилагане на процедурата на дерогацията, определена в член 395 от Директива 2006/112/ЕО.
- (7) Определянето на получателя за лице, отговорно за плащането на ДДС (самоначисляване), е ефективна мярка за незабавно прекратяване на най-известните форми на отклонение от данъчно облагане в определени сектори. Въпреки това, тъй като ситуацията може да се промени с течение на времето, може също така да бъде необходимо да се даде възможност и за други мерки. За тази цел Съветът, при необходимост, по предложение на Комисията, следва да определя други мерки, попадащи в обхвата на механизма за бързо реагиране. Видът на мерките, които биха могли да бъдат разрешени, следва да бъде определен с цел да се сведе до минимум времето, необходимо за разрешаването на дерогации от Комисията.
- (8) Необходимо е също така да се установи стандартен формуляр за искания от страна на държавите членки, за да се улесни разбирането им и последващата им обработка. С оглед гарантиране на еднакви условия за прилагането на Директива 2006/112/ЕО, на Комисията следва да бъдат предоставени изпълнителни правомощия да определи стандартния формуляр.
- (9) С цел да се ускори приемането на актове за изпълнение, свързани с упълномощаването на искащата държава членка да въведе мерки за дерогация в конкретните рамки на механизма за бързо реагиране, председателят на комитета следва да прилага писмената процедура по смисъла на член 3, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011. Също така е необходимо да се изключи

⁹ ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13.

възможността член на комитета да поиска прекратяване на писмената процедура без резултат.

- (10) Тъй като целите на действията, които трябва да бъдат предприети за преодоляване на внезапни и мащабни измами в областта на ДДС, които често имат международно измерение, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, тъй като те не са в състояние поотделно да противодействат на схеми за измами, свързани с нови форми на търговия, които включват няколко държави едновременно, и следователно могат, с оглед на осигуряването на по-бързото и, в резултат на това, по-подходящо и по-ефективно противодействие, да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, определен в член 5 от Договора за Европейския съюз. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигане на тези цели.

- (11) Поради това Директива 2006/112/ЕО следва да бъде съответно изменена,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

Член 1

В глава 2 на дял XIII от Директива 2006/112/ЕО се добавя следният раздел 1А:

„РАЗДЕЛ 1А

Механизъм за бързо реагиране срещу измамите с ДДС

Член 395а

1. Комисията може да приема актове за изпълнение, с които се разрешава на всяка държава членка да въведе следните специални мерки чрез дерогация от настоящата директива, за да се бори с внезапни и мащабни данъчни измами в областта на ДДС, които биха могли да доведат до значителни и непоправими финансови загуби:
 - а) определянето на получателя за лице, отговорно за плащането на ДДС на специфични доставки на стоки и услуги, чрез дерогация от член 193, след искане за тази мярка, посочено в параграф 2 от настоящия член;
 - б) други мерки, определени от Съвета с единодушие, по предложение на Комисията.

За целите на буква а) специалната мярка е обект на подходящи контролни мерки от страна на държавите членки по отношение на данъчно задължените лица, доставящи стоките или услугите, за които се прилага тази мярка.

Актовете за изпълнение, посочени в първа алинея на настоящия параграф, се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 395б, параграф 2.

При надлежно обосновани наложителни причини за спешност, свързани с разрешаване на искащата държава членка да въведе мерки за дерогация, посочени в първа алинея от настоящия параграф, Комисията незабавно приема актове за изпълнение в съответствие с процедурата, посочена в член 395б, параграф 3. Тези актове остават в сила за срок, който не надвишава една година.

2. Държава членка, която желае да въведе мярка, както е предвидено в параграф 1, изпраща искане до Комисията. Държавата членка ѝ предоставя информацията, посочваща съответния сектор, вида и характеристиките на измамата, нейния внезапен и мащабен характер и причиняваните от нея значителни и непоправими финансови загуби. Ако Комисията счита, че не разполага с цялата необходима информация, тя се свързва със съответната държава членка в срок от един месец от получаването на заявлението и конкретизира каква допълнителна информация е необходима.

След като Комисията вече е получила цялата информация, която тя счита за необходима за оценката на искането, в срок от един месец тя дава разрешение за специална мярка или, в случай че има възражения относно исканата мярка — информира за това въпросната държава членка.

3. Комисията приема акт за изпълнение, с който установява стандартен формуляр за предоставяне на информация, посочен в параграф 2, първа алинея. Този акт за изпълнение се приема в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 395б, параграф 2.

Член 395б

1. Комисията е подпомагана от комитета, създаден в съответствие с член 58 от Регламент (ЕО) № 904/2010(*) на Съвета. Той представлява комитет по смисъла на Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета (**).
2. При позоваване на настоящия параграф се прилага член 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011.
3. При позоваване на настоящия параграф се прилага член 8 от Регламент (ЕС) № 182/2011 във връзка с член 5 от него.

Когато становището на комитета се получава чрез писмена процедура, тази процедура се прекратява без резултат, само когато в рамките на срока за даване на становището, председателят на комитета вземе такова решение.

(*) ОВ L 268, 12.10.2010 г., стр. 1.

(**) ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13.

Член 2

1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, най-късно до 1 януари 2013 г. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.

Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условията и редът на позоваване се определят от държавите членки.

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.

Член 3

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

Член 4

Адресати на настоящата директива са държавите членки.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател