



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 1.12.2016 г.
COM(2016) 758 final

2016/0374 (CNS)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

**за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка
върху добавената стойност за книги, вестници и периодични издания**

{SWD(2016) 392 final}

{SWD(2016) 393 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

В съответствие с Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (наричана по-долу „Директивата за ДДС“) услугите, извършвани по електронен път, включително публикациите, предоставяни по електронен път (наричани по-долу „електронните публикации“) трябва да се облагат със стандартната ставка на ДДС (минимум 15 %). От друга страна, държавите членки имат възможността да облагат публикациите на всички видове физически носители по намалена ставка на ДДС (минимум 5 %), а на някои държави членки беше предоставена възможността да продължат да прилагат ставки на ДДС, по-ниски от прилагания минимум от 5 % (свръх намалени ставки), включително освобождаване с възможност за приспадане на платения на предходния етап ДДС (т.нар. нулеви ставки) за някои печатни публикации.

В Директивата за ДДС не е предвидена възможност държавите членки да прилагат по отношение на електронните публикации същите ставки на ДДС, които понастоящем прилагат за публикации на физически носители, в резултат на което в повечето държави членки електронните публикации се третират за целите на ДДС значително по-неблагоприятно. От гледна точка на формата различия между печатните и електронните публикации определено съществуват, но съдържанието, предлагано на потребителите, е същото.

От 1 януари 2015 г., с влизането в сила на новите правила по отношение на „мястото на доставка“, хармонизирането на ставките на ДДС за услуги, извършвани по електронен път, и по-специално за публикации, предоставяни по електронен път, вече не е задължително изискване. Оттогава ДДС се начислява там, където се намира клиентът, и доставчиците вече не могат да се възползват от своето местоположение в държавите членки с най-ниски ставки на ДДС.

Както е посочено в плана за действие на Комисията във връзка с ДДС,¹ съществуващите правила относно ставките на ДДС не отчитат в пълна степен технологичните достижения и икономическите процеси по отношение на електронните книги и електронните вестници. Модернизирането на облагането с ДДС по отношение на цифровата икономика е също основна цел на стратегията за цифровия единен пазар².

В заключенията си от 25 май 2016 г. относно плана за действие във връзка с ДДС Съветът прикани Комисията да представи до края на 2016 г. законодателно предложение, което да включва разпоредби, отнасящи се до ставките на ДДС за електронните публикации в контекста на инициативите, свързани с цифровия единен пазар, както и оценка на въздействието.

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 април 2016 г.

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Стратегия за цифров единен пазар за Европа“, COM(2015) 192 final, 6 май 2015 г.

В съответствие със заключенията на Съвета и ангажимента в своя план за действие за 2016 г. във връзка с ДДС Комисията предлага да предостави на всички държави членки възможността да прилагат към предоставяните по електронен път публикации същите ставки на ДДС като прилаганите от тях понастоящем за печатните публикации, които включват намалени, свръх намалени и нулеви ставки.

- **Съгласуваност със съществуващите разпоредби в тази област на политиката**

Предложението е в съответствие с обявеното в плана за действие във връзка с ДДС желание на държавите членки да се предостави повече свобода при определянето на ставките на ДДС в окончателен режим на ДДС, основан на принципа на облагане в държавата по местоназначение чрез законодателно предложение през 2017 г.

- **Съгласуваност с другите политики на Съюза**

Предложението е съгласувано със стратегията на Комисията за цифровия единен пазар.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Настоящото предложение се основава на член 113 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС). В този член се предвижда Съветът, като действа с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след консултация с Европейския парламент и Икономическия и социален комитет, да приеме разпоредби за хармонизиране на правилата на държавите членки в областта на косвеното данъчно облагане.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Държавите членки са длъжни да се съобразяват с Директивата за ДДС, което не им позволява да прилагат към електронните публикации същите ставки на ДДС, които понастоящем прилагат за печатните публикации. За да се реши този проблем е необходима законодателна инициатива на равнището на ЕС за изменение на Директивата. Това беше потвърдено от Съда на Европейския съюз (СЕС) с неговите решения от 5 март 2015 г. по дела C-479/13 и C-502/13, в които СЕС ясно посочва, че държавите членки не могат да прилагат намалена ставка на ДДС за електронните книги съгласно действащата директива за ДДС.

- **Пропорционалност**

Счита се, че предложението е в съответствие с принципа на пропорционалност, т.е. то не надхвърля необходимото за постигане на целите на Договорите, по-специално правилното функциониране на единния пазар. Определянето и ограничаването на ставките на ДДС за електронните публикации попада в сферата на отговорност на държавите членки. Инициативата не задължава държавите членки да променят ставките на ДДС, които са в сила понастоящем; тя само освобождава държавите членки от всякакви ограничения при определянето на ставките на ДДС за публикации.

- **Избор на инструмент**

Необходима е директива за изменение на действащата директива.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

• Консултации със заинтересованите страни

Проведена бе открита обществена консултация в продължение на 8 седмици от 25 юли до 19 септември 2016 г. Консултацията имаше две основни цели. Първата беше да се получат мненията на широк кръг от заинтересовани страни относно ангажимента на Комисията да даде възможност на държавите членки да прилагат намалени ставки на ДДС за електронните публикации, а втората — да им се даде възможност да представят своите мнения относно най-подходящото определение(я) за електронните публикации, които биха могли да се ползват от намалена ставка на ДДС.

Комисията получи 858 становища — от читатели (50 %), предприятия (16 %), организации (14 %), автори (12 %) и публични органи, изследователи и библиотеки (8 %) чрез механизма на ЕС за проучвания и четири други отговора по електронна поща. Основната идея на отговорите не се различава значително нито между тези групи участници, нито в зависимост от държавите членки, в които се намират участниците. Огромно мнозинство (94 %) от участниците изразиха съгласие, че на държавите членки следва да се позволи да прилагат намалена ставка на ДДС за електронните книги, като 88 % от тях изразиха съгласие, че на държавите членки следва да се позволи да прилагат намалена ставка на ДДС и за електронните вестници и електронните периодични издания. Голяма част от участниците (45 %) смятаха, че съществуващите свръх намалени ставки (по-ниски от 5 %) и нулеви ставки за печатни публикации не следва да бъдат премахнати, като 90 % от тези участници изразиха съгласие да се позволи на всички държави членки да прилагат тези свръх намалени или нулеви ставки на ДДС както за печатните, така и за електронните публикации. По въпроса за въздействието на намаляването на ставките на ДДС върху електронните публикации участниците споделят две мнения — около половината считат, че всяко намаление на ДДС ще се отрази изцяло на потребителите, другите считат, че отражението ще бъде частично. Според тях във втория случай издателите ще увеличат маржа на печалбата и, според по-голямата част от заинтересованите страни, секторът на издателите ще инвестира по отношение на книгите в ново съдържание. По отношение на вестниците и периодичните издания секторът на издателите също ще инвестира в ново съдържание, но ще остане по-малко зависим от доходите от реклама.

При консултацията беше потвърдено също така, че определението на публикации в законодателството на Съюза трябва да бъде достатъчно широко и солидно, за да отговори на бъдещото развитие на технологиите. 59 % от участниците не считат за необходимо понятията „книга“, „вестник“ или „периодично издание“ да се определят по еднакъв начин на равнището на ЕС.

• Оценка на въздействието

Оценката на въздействието, придружаваща настоящото предложение, бе разгледана от Комитета за регулаторен контрол. След отрицателно становище и след преразглеждане на първоначалната оценка на въздействието, на 11 ноември 2016 г. Комитетът най-накрая даде положително становище с резерви³. В окончателния вариант на оценката на въздействието са взети предвид всички препоръки на Комитета, а в приложение 1 към работния документ на службите на Комисията за оценка на въздействието е включен и подробен преглед на начина, по който са взети под внимание препоръките.

³ SEC(2016) 493

В оценката на въздействието са разгледани основният сценарий, два варианта на политиката и тяхното въздействие. Вариант 1 ще даде възможност на държавите членки да прилагат намалена ставка на ДДС за доставката на публикации както на всички видове физически носители, така и по електронен път. В допълнение към вариант 1, вариант 2 ще позволи на държавите членки също така да прилагат намалени ставки на ДДС, по-ниски от настоящия минимум от 5 %, или да предоставят освобождавания с възможност за приспадане на платения на предходния етап ДДС по отношение на доставката на публикации както на всички видове физически носители, така и по електронен път.

И двата варианта са за предпочитане пред базовия сценарий (в който не се предвиждат промени в настоящите разпоредби), тъй като те позволяват да се постигне целта на тази целева инициатива. Вариант 1 би позволил на 19 държави членки да уеднаквят ставките на ДДС за електронните публикации с настоящите ставки на ДДС за печатните публикации, а вариант 2 би позволил на всички 28 държави членки да уеднаквят ставките на ДДС за електронните публикации с настоящите ставки на ДДС за печатните публикации.

Вариант 2 има допълнителното предимство, което е напълно в съответствие с плана за действие във връзка с ДДС, а именно, че дерогациите (свръх намалени или нулеви ставки), предоставени само на няколко държави членки, ще следва да се предоставят на всички държави членки в окончателния режим на ДДС. Следователно вариант 2 е избран за настоящото предложение. Смята се, че този вариант би могъл да доведе до максимално намаляване на приходите от ДДС за държавите членки до 2021 г. с 4,7 милиарда евро годишно, ако всички държави членки решат да прилагат настоящите ставки на ДДС за печатните публикации и по отношение на електронните публикации.

Предложението няма да намали административната тежест за предприятията и разходите на държавите членки по събирането. Възможно е увеличение на административните разходи по време на прехода от по-простия механизъм на стандартна ставка за електронните публикации към система с по-голямо разнообразие от ставки. От друга страна, данъчното облагане на сделки, състоящи се от пакет доставки на печатна публикация заедно с електронна публикация, може да бъде улеснено.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма отрицателно отражение върху бюджета на Съюза; тъй като ставките на ДДС, прилагани в държавите членки, не оказват въздействие върху изчисляването на собствените ресурси от ДДС.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизъм за мониторинг, оценка и докладване**

За правилното прилагане на Директивата за ДДС е необходим мониторинг. Освен това мониторингът на равнището на ЕС се осъществява в условия на непрекъснат преглед на обхвата на намалената ставка в съответствие с член 100 от Директивата за ДДС, както и събиране на информация за ставките на ДДС, прилагани във всяка държава членка,

публикувани понастоящем от Комисията в документа „Ставки на ДДС, прилагани в държавите членки на Европейския съюз“⁴.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Предложението не изисква да се предоставят обяснителни документи във връзка с транспонирането.

- **Подробно разяснение на конкретните разпоредби на предложението**

С цел да се даде възможност на държавите членки да хармонизират ставките за облагане с ДДС на електронните публикации с третирането на печатните публикации и публикациите на всички видове физически носители, са необходими три изменения на Директивата за ДДС:

1. Изменение на приложение III

В точка 6 от приложение III препратките към „всички видове физически носители“ и към специфични формати за печатни публикации „(брошури, листовки и подобни печатни материали, детски книги с илюстрации, за рисуване или оцветяване, печатни или нотни издания или такива във формата на ръкописи, карти, хидрографски или подобни диаграми)“ ще бъдат заличени и ще бъде въведено условието „различни от публикации, изцяло или основно съставени от музикално или видео съдържание“.

2. Изменение на член 98

Съгласно действащата директива всички услуги, извършвани по електронен път, трябва да бъдат обложени по стандартната ставка на ДДС, като към това правило е въведено изключение за публикации, предоставяни по електронен път.

3. Изменение на член 99

Към член 99 се добавя параграф 3, за да се позволи на държавите членки да прилагат намалени ставки, по-ниски от минималните, предвидени в същия член, или да предоставят освобождавания с възможност за приспадане на платения на предходния етап ДДС за доставките на стоките и услугите, посочени в изменената точка 6 от приложение III.

Необходимо е да се премахнат позоваванията на формат и да се въведе позоваване като цяло на книги, вестници и периодични издания, за да бъдат обхванати и електронните публикации, като държавите членки ще имат възможност да продължат да ограничават прилагането на намалени данъчни ставки до някои книги, вестници и периодични издания, например чрез изключване на конкретни формати или съдържание.

Доставките на изцяло музикално и видео съдържание ще продължат да се облагат със стандартната ставка на ДДС, както и публикациите, които основно се състоят от музикално и видео съдържание. Държавите членки ще имат свобода на преценка за уточняване на понятието „основно“ в националното си законодателство в областта на ДДС. Това решение също ще позволи на държавите членки да продължат да прилагат

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_en.pdf

намалена ставка за аудио книги, аудио вестници и периодични издания за хора със загуба на зрението.

Настоящото предложение не предлага определение на равнището на ЕС на понятията „книга“, „вестник“ и „периодично издание“. Електронните публикации се развиват и конкретно определение за това, какво е книга, вестник и периодично издание, рискува да стане неактуално в много кратки срокове. Като се има предвид изискването за единодушие за законодателството на ЕС в областта на данъчното облагане, държавите членки обикновено са в състояние да адаптират правилата към бъдещите потребности по-своевременно отколкото ЕС.

Третото изменение на Директивата за ДДС признава факта, че на няколко държави членки бяха предоставени дерогации и те прилагат ставки, по-ниски от намалените ставки (включително нулеви ставки) за някои печатни публикации. Възможността да се прилагат допълнително намалени ставки, по-ниски от минималните 5 %, прилагани понастоящем, или освобождаване с възможност за приспадане на платения на предходния етап ДДС по отношение на доставката на книги, вестници и периодични издания ще бъде предоставена на всички държави членки, така че да им се даде възможност за хармонизиране на ставките на ДДС за електронните публикации със ставките на ДДС, които понастоящем са в сила за печатните публикации.

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка върху добавената стойност за книги, вестници и периодични издания

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 парламент⁵,

като взе предвид становището на Европейския икономически и социален комитет⁶,

в съответствие със специална законодателна процедура,

като има предвид, че:

- (1) Съгласно Директива 2006/112/ЕО на Съвета⁷ държавите членки могат да прилагат намалени ставки на данъка върху добавената стойност (ДДС) за публикации на всички видове физически носители. Въпреки това намалена ставка на ДДС не може да се прилага по отношение на публикациите, предоставяни по електронен път, които трябва да бъдат облагани със стандартната ставка на ДДС.
- (2) В съответствие със стратегията на Комисията за цифровия единен пазар⁸ и за да бъдат в крак с технологичния напредък в цифровата икономика, на държавите членки следва да се предостави възможността да хармонизират ставките на ДДС за публикациите, предоставяни по електронен път, с по-ниските ставки на ДДС за публикациите на всички видове физически носители.
- (3) В плана за действие във връзка с ДДС⁹ Комисията подчерта, че публикациите, предоставяни по електронен път, следва да могат да се ползват от същото преференциално третиране за целите на ДДС като публикациите на всички видове физически носители. За да се постигне тази цел, е необходимо да се предвиди възможност за всички държави членки да прилагат по отношение на доставката на книги, вестници и периодични издания намалена ставка на ДДС или по-ниски намалени ставки на ДДС, включително възможността за предоставяне на освобождавания с възможност за приспадане на платения на предходния етап ДДС.

⁵ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

⁶ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

⁷ 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).

⁸ COM(2015) 0192 final

⁹ COM(2016) 148 final

- (4) От 1 януари 2015 г. ДДС за всички услуги, предоставяни по електронен път, се начислява в държавата членка, в която се намира клиентът. Предвид прилагането на принципа на облагане в държавата членка по местоназначение вече не е необходимо да се прилага стандартната ставка за публикациите, предоставяни по електронен път, с цел да се осигури изграждането и функционирането на вътрешния пазар и да се избегне нарушаването на конкуренцията.
- (5) С цел да се предотврати широкото използване на намалени ставки на ДДС за аудио-визуално съдържание държавите членки следва да имат възможност да прилагат намалена ставка за книги, вестници и периодични издания само ако тези публикации, предоставяни както на всички видове физически носители, така и по електронен път, не са изцяло или основно съставени от музикално или видео съдържание.
- (6) Държавите членки следва да запазят правото да определят ставки на ДДС за публикациите и да ограничават обхвата на намалените ставки на ДДС.
- (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. В член 98, параграф 2 втората алинея се заменя със следното:

Намалените ставки не се прилагат към услуги, извършвани по електронен път, с изключение на посочените в приложение III, точка 6.“

2. В член 99 се добавя следният параграф 3:

„3. Чрез дерогация от параграф 1 държавите членки могат да прилагат намалени ставки, по-ниски от минималните, предвидени в настоящия член, или да предоставят освобождавания с възможност за приспадане на платения на предходния етап ДДС за стоките и услугите, посочени в приложение III, точка 6.“

3. Точка 6 от приложение III се заменя със следното:

„6. доставката, включително заемане от библиотеки, на книги, вестници и периодични издания, различни от публикации, които са изцяло или основно предназначени за реклама, и различни от публикации, които са изцяло или основно съставени от музикално или видео съдържание;“

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*