



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 4.10.2017 г.
COM(2017) 568 final

2017/0249 (NLE)

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 по отношение на някои
освобождавания при вътреобщностни сделки**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

На 7 април 2016 г. Комисията прие *План за действие във връзка с ДДС — Към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС — Време за избор*¹ („План за действие във връзка с ДДС“). В него Комисията съобщи, наред с другото, за намерението си да приеме окончателна система на ДДС за вътресъюзната презгранична търговия между предприятията въз основа на принципа на облагане в държавата членка на местоназначение на стоките, за да се създаде стабилно единно европейско пространство по отношение на ДДС. В Работната програма на Комисията за 2017 г.² беше включено законодателно предложение за такава опростена и защитена срещу измами окончателна система на ДДС за вътресъюзната търговия.

В заключенията си от 25 май 2016 г.³ Съветът взе под внимание аспектите, отбелязани от Комисията в нейния План за действие във връзка с ДДС по отношение на пътя към окончателната система на ДДС, и намерението ѝ да представи — като първа стъпка в тази посока — законодателно предложение през 2017 г. за окончателната система на ДДС във връзка с презграничната търговия. Също така той отново изтъкна мнението си, че принципът на „облагане в държавата членка на произход на стоките или услугите“ следва да се замени с принципа на „облагане в държавата членка на местоназначение“ в окончателната система на ДДС по отношение на сделките между предприятията.

В заключенията си от 8 ноември 2016 г.⁴ Съветът посочи, че следва да се извършат междувременно подобрения в настоящата система на ДДС, докато Комисията работи по окончателната система на ДДС за вътресъюзната търговия. В тази връзка Съветът поиска изменения в четири области:

- доказателство за вътреобщностна доставка на стоки: Съветът прикани Комисията да проучи възможностите за установяване на обща рамка от препоръчителни критерии за документните доказателства, необходими за предявяване на искане за освобождаване на вътреобщностните доставки на стоки;
- идентификационен номер за целите на ДДС: Съветът прикани Комисията да представи законодателно предложение, за да може валидният идентификационен номер за целите на ДДС на придобиващото стоките данъчно задължено лице или данъчно незадължено юридическо лице, определен от държава членка, различна от тази, в която е започнало изпращането или превозът на стоките, да съставлява допълнително материалноправно условие за

¹ COM(2016) 148 final.

² Вж. Работната програма на Комисията за 2017 г. Европа на резултатите: закрила, предоставяне на повече права и защита на гражданите, COM(2016) 710 final.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>.

³ Вж.: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>.

⁴ Заключения на Съвета от 8 ноември 2016 г. относно подобряване на действащите правила на ЕС за ДДС за трансграничните трансакции (№ 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 от 9 ноември 2016 г.).
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14257-2016-INIT/bg/pdf>.

прилагането на освобождаване по отношение на вътреобщностната доставка на стоки;

- верижни сделки: Съветът прикани Комисията да направи анализ и да предложи единни критерии и подходящи законодателни подобрения, които да доведат до по-голяма правна сигурност и хармонизирано прилагане на правилата за ДДС при определяне на третирането на верижните сделки за целите на ДДС, включително на тристранните сделки;
- режим на складиране на стоки до поискване от клиента: Съветът прикани Комисията да предложи изменения в действащите правила за ДДС, които да дадат възможност за опростяване и уеднаквено третиране на режима на складиране на стоки до поискване от клиента при презграничната търговия. За тази цел с режим на складиране на стоки до поискване от клиента се обозначава ситуацията, когато продавач прехвърля стоки в склад на разположението на познат купувач в друга държава членка, а купувачът става собственик на стоките при изтеглянето им от склада.

За да се изпълни искането на Съвета, се предлагат изменения в Регламента за изпълнение във връзка с ДДС⁵ по отношение на първата област. Другите три области изискват изменения в Директивата за ДДС⁶ и поради това са предмет на отделно предложение.

- **Съгласуваност с другите политики на Съюза**

Създаването на опростена, съвременна и защитена срещу измами система на ДДС е един от фискалните приоритети, определени от Комисията за 2017 г.⁷.

Борбата с измамите с ДДС, свързани с т.нар. „липсващ търговец“, е също така една от приоритетните сфери на Европейския съюз за борба с престъпността съгласно цикъла на политиката на ЕС във връзка с Европол за периода 2014 г. — 2017 г.⁸.

Намаляването на административната тежест, особено за МСП, е също значима цел, която е заложена в стратегията за растеж на Съюза⁹.

Предложената инициатива и целите ѝ отговарят на политиката на Съюза по отношение на МСП, установена в „Small Business Act“ (SBA)¹⁰, особено принцип VII за подпомагане на МСП да се възползват в по-голяма степен от възможностите, които предлага единният пазар.

⁵ Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 на Съвета от 15 март 2011 г. за установяване на мерки за прилагане на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (преработена версия) (ОВ L 77, 23.3.2011 г., стр. 1).

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

⁷ Годишен обзор на растежа за 2017 г.; вж. https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-annual-growth-survey_en.

⁸ [Приоритети на ЕМПАСТ \(Европейска мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи\)](#).

⁹ Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж; вж. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>.

¹⁰ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „Мисли първо за малките!“ „Small Business Act“ за Европа, (COM(2008) 394 окончателен).

Тя е съгласувана със стратегията за единния пазар (SMS)¹¹ и целите на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT).

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Предложението се основава на член 397 от Директивата за ДДС. Съгласно посочения член, като действа с единодушие по предложение на Комисията, Съветът приема необходимите мерки за прилагане на Директивата за ДДС.

• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

Според принципа на субсидиарност, установен в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), действие на равнището на Съюза може да се предприема 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.

Въпросите, свързани с доказването на вътреобщностния превоз за целите на освобождаването от ДДС на презграничната търговия, могат да се решат по-добре на нивото на Съюза, отколкото на равнището на отделните държави членки, тъй като неизбежно са засегнати повече от една държава членка. Освен това ДДС е данък, хармонизиран на нивото на Съюза, и ето защо всяка нова инициатива за прилагане на специално правило от Директивата за ДДС изисква предложение от Комисията за изменение на Регламента за изпълнение във връзка с ДДС.

Предложената мярка за документните доказателства, необходими за предявяване на искане за освобождаване на вътреобщностните доставки на стоки, беше единодушно поискана от държавите членки, което идва да покаже, че действие на равнището на Съюза вероятно ще е по-ефективно, тъй като на национално ниво такова действие се оказва недостатъчно успешно.

• Пропорционалност

Предложената мярка във връзка с доказването на превоза на стоки от една държава членка до друга е насочена към решаването на конкретен проблем, свързан с правило за ДДС, което се оказва трудно за прилагане по систематичен и еднакъв начин и което породи проблеми за данъчно задължените лица и за данъчните администрации.

• Избор на инструмент

С настоящото предложение се изменя Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 на Съвета.

¹¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и предприятията“, COM(2015) 550 final.

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

- **Консултации със заинтересованите страни**

Комисията създаде две работни групи за обсъждане на техническо равнище на въпросите във връзка с ДДС, а именно групата за бъдещето на ДДС и експертната група за ДДС. Тези групи обсъдиха подобрения на сегашната система на ДДС, включително въпроса за доказване на превоза на стоки от една държава членка до друга в рамките на освобождаването от ДДС на вътреобщностните доставки на стоки между предприятия. Освен това беше организирана обществена консултация от 20 декември 2016 г. до 20 март 2017 г., при която бяха получени 121 мнения¹².

- **Оценка на въздействието**

Трябва да се спомене отделната оценка на въздействието [SWD(2017)325 и обобщението ѝ SWD(2017)326], която се извърши във връзка, наред с другото, с настоящото предложение.

На 14 юли 2017 г. оценката на въздействието на предложението беше разгледана от Комитета за регулаторен контрол [Ares(2017)3573962-SEC(2017)423]. Комитетът изрази положително становище по предложението с някои препоръки, които бяха взети предвид. Становището на Комитета и препоръките са посочени в приложение 1 към работния документ на службите на Комисията за оценката на въздействието, който придружава настоящото предложение.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма да има отрицателно отражение върху бюджета на Съюза.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

През 1994 г. Комисията привлече вниманието на Съвета и Европейския парламент¹³ върху въпроса за доказателствата, които трябва да се представят, за да се докаже, че са изпълнени условията за освобождаване на вътреобщностна доставка на стоки. По-малко от 2 години след въвеждането на сегашния преходен режим за облагането на вътреобщностната търговия (вследствие на което вътреобщностна сделка със стоки между предприятия поражда освободена доставка на стоките в отправната държава членка и обложено с данък вътреобщностно придобиване в държавата членка на пристигане) Комисията вече беше изтъкнала, че този въпрос поражда затруднения.

¹² Вж. във връзка с консултациите със заинтересованите страни приложение 2 от работния документ на службите на Комисията — оценка на въздействието, придружаваща предложението 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, и резултатите от свързаната открита обществена консултация:

¹³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations_en.
Доклад от Комисията до Съвета и Европейския парламент за действието на преходния режим за облагане с ДДС на вътреобщностната търговия (COM(94)515 окончателен от 23 ноември 1994 г.).

Обсъжданията след това на нивото на Съюза не доведоха до резултати на практика. Освен това към настоящия момент Регламентът за изпълнение във връзка с ДДС не съдържа разпоредби в тази връзка, въпреки че през годините в съдебната практика на Съда на Европейския съюз (СЕС) се разглеждаше въпросът за доказване на освобождаването на вътреобщностните доставки на стоки¹⁴.

Независимо от това по време на консултацията, започната във връзка със Зелената книга относно бъдещето на ДДС¹⁵, в многобройни мнения се изтъкваше отново този въпрос като основен проблем в настоящата система на ДДС. От ключово значение са ясните и твърди правила, осигуряващи правна сигурност за предприятията. В същото време данъчните администрации трябва да са в състояние да проследяват и гарантират правилното прилагане на освобождаването, особено тъй като освобождаването на вътреобщностните доставки на стоки често е основен елемент на презграничните схеми на верижни измами.

Предложеното решение се състои във въвеждането на оборима презумпция в два конкретни случая, които включват статуса на сертифицирано данъчно задължено лице. По отношение на този статус трябва да се посочи предложението законодателен акт за окончателния режим на ДДС за вътреобщностната търговия.

В първия случай, когато стоките са били превозени или изпратени от доставчика пряко или от трета страна за негова сметка и доставчикът е със статус на сертифицирано данъчно задължено лице, се въвежда презумпция, съгласно която стоките са били превозени от държавата членка на доставка (отпътуване) до друга държава членка, ако доставчикът разполага с два непротиворечащи си документи (списъкът от тези документи е установен в Регламента), които доказват извършването на превода. Данъчният орган може обаче да обори тази презумпция въз основа на доказателства, от които е видно, че стоките не са били превозени от държавата членка на доставка до друга държава членка.

Във втория случай, когато клиентът е сертифицирано данъчно задължено лице и стоките са били превозени или изпратени от този клиент пряко или от трета страна за негова сметка, се въвежда презумпция, съгласно която стоките могат да се считат за превозени от държавата членка на доставка до друга държава членка, ако доставчикът разполага с i) писмена декларация от придобиващото стоките лице, в която се заявява, че те са били превозени от него или за негова сметка, като се посочва държавата членка на пристигане на стоките (без обаче да е необходимо да се посочи точното местоназначение, за да се запази поверителността във връзка със стопанската дейност на придобиващото стоките лице); и ii) два непротиворечащи си документи (от тези, които са посочени в списъка в Регламента), които доказват извършването на превода. Декларацията по подточка i), която трябва да се съхранява от доставчика, трябва да се представи не по-късно от десетия ден на месеца след доставката. Този период следва да

¹⁴ Вж. например решения от 27 септември 2007 г., *Teleos*, C-409/04, ECLI:EU:C:2007:548; от 27 септември 2007 г., *Collée*, C-146/05, ECLI:EU:C:2007:549; от 27 септември 2007 г., *Twoh International*, C-184/05, ECLI:EU:C:2007:550; от 16 декември 2010 г., *Euro Tyre Holding*, C-430/09, ECLI:EU:C:2010:786; от 27 септември 2012 г., *VSTR*, C-587/10, ECLI:EU:C:2012:592; от 6 септември 2012 г., *Mecsek-Gabona*, C-273/11, ECLI:EU:C:2012:547; от 9 октомври 2014 г., *Traum*, C-492/13, ECLI:EU:C:2014:2267.

¹⁵ Зелена книга относно бъдещето на ДДС — За по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС (COM(2010) 695); работен документ на службите на Комисията, придружаващ Зелената книга относно бъдещето на ДДС — За по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС (SEC(2010) 1455, 1.12.2010 г.).

осигури достатъчно време на придобиващото стоките лице да предаде информацията, като едновременно с това не надхвърля срока за издаване на фактура от страна на доставчика (най-късно на петнадесетия ден от месеца след доставката в съответствие с член 222 от Директивата за ДДС).

В случаите, които не са обхванати от тези презумпции, например поради това, че съответните данъчно задължени лица нямат статус на сертифицирано данъчно задължено лице, остават приложими настоящите правила съгласно тълкуванията на СЕС.

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА**за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 по отношение на някои освобождавания при вътреобщностни сделки**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност¹, и по-специално член 397 от нея,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) В своя План за действие във връзка с ДДС² Комисията съобщи за намерението си да изготви предложение за окончателна система на ДДС за презграничната търговия между предприятията в различни държави членки. В заключенията си от 8 ноември 2016 г.³ Съветът прикани Комисията да предложи междувременно някои подобрения в правилата на Съюза във връзка с ДДС за презграничните сделки, в това число и за целите на освобождаванията на вътреобщностните сделки.
- (2) В Директива 2006/112/ЕО са определени няколко условия, за да се освободят от ДДС доставките на стоки при някои вътреобщностни сделки. Едно от тези условия е необходимостта стоките да се превозят или изпратят от една държава членка до друга.
- (3) Различният подход между държавите членки при прилагане на тези освобождавания за презграничните сделки създаде обаче затруднения и породил правна несигурност за предприятията. Това противоречи на целта за развитие на вътресъюзната търговия и е в разрез с премахването на фискалните граници. Поради това е важно да се уточнят и уеднаквят условията, при които могат да се прилагат освобождаванията.
- (4) Тъй като презграничните измами с ДДС основно са свързани с освобождаването на вътреобщностните доставки на стоки, е необходимо да се уточнят някои обстоятелства, при които стоките следва да се считат за превозени или изпратени от територията на една държава членка на доставка.

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

² 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 от 7.4.2016 г.).

³ Заключения на Съвета от 8 ноември 2016 г. относно подобряване на действащите правила на ЕС за ДДС за трансграничните трансакции (№ 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 от 9 ноември 2016 г.).

- (5) За да се осигури действащо решение за предприятията и за да се внесе увереност у данъчните администрации, в Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011⁴ са предвидени две оборими презумпции във връзка със сделките, в които участват сертифицирани данъчно задължени лица.
- (6) Като се вземе предвид, че разпоредбите, включени в настоящия регламент, са свързани с измененията, въведени с Директива [...] /ЕС на Съвета⁵ по отношение на сертифицираното данъчно задължено лице, настоящият регламент следва да се прилага от датата на прилагане на тези изменения.
- (7) Поради това Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 следва да се измени съответно,

ПРИЕ НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

Член 1

В глава VIII от Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 се вмъква следният РАЗДЕЛ 2а:

„РАЗДЕЛ 2а

Освобождавания при вътреобщностни сделки

(Членове 138 — 142 от Директива 2006/112/ЕИО)

Член 45а

1. За прилагането на освобождаванията по член 138 от Директива 2006/112/ЕО се приема, че стоките са изпратени или превозени до местоназначение извън съответната им територия, но на територията на Общността при едно от следните обстоятелства:

- а) продавачът е сертифицирано данъчно задължено лице по смисъла на член 13а от Директива 2006/112/ЕО и той посочва, че стоките са превозени или изпратени от него или от трета страна за негова сметка и че притежава най-малко две от непротиворечащите си доказателства, посочени в параграф 3, с които се потвърждава превозът или изпращането;
- б) придобиващото стоките лице е сертифицирано данъчно задължено лице по смисъла на член 13а от Директива 2006/112/ЕО и продавачът притежава:
- і) писмена декларация от придобиващото стоките лице, в което се заявява, че те са били превозени или изпратени от него или от трета страна за негова сметка, и се посочва държавата членка на местоназначение на стоките;

⁴ Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 на Съвета от 15 март 2011 г. за установяване на мерки за прилагане на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 77, 23.3.2011 г., стр. 1).

⁵ Директива [...] /ЕС от [...] г. 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 (ОВ L [...]).

- ii) две от непротиворечащите си доказателства, посочени в параграф 3, с които се потвърждава превозът или изпращането.

Придобиващото стоките лице трябва да представи писмената декларация по буква б), подточка i) на продавача не по-късно от десетия ден на месеца след доставката.

2. Данъчният орган може да обори презумпцията съгласно параграф 1, когато има данни за неправилна употреба или злоупотреба от страна на продавача или придобиващото стоките лице.

3. За целите на параграф 1 следните документи се приемат за доказателства за превоза или изпращането:

- а) документ, подписан от придобиващото стоките лице или от лице, което е упълномощено от негово име, с който се потвърждава получаването на стоките в държавата членка на местоназначение;
- б) документи във връзка с превоза или изпращането на стоките, като подписана товарителница, коносамент, фактура за въздушен товарен превоз, фактура от превозвача на стоките, застрахователна полица във връзка с превоза или изпращането на стоките или банкови документи, доказващи заплащането на превоза или изпращането на стоките;
- в) официални документи, издадени от публичен орган (включително нотариус), с които се потвърждава пристигането на стоките в държавата членка на местоназначение;
- г) разписка, издадена в държавата членка на местоназначение, с която се потвърждава съхранението на стоките в тази държава членка;
- д) удостоверяващ документ, издаден в държавата членка на местоназначение от браншови орган в тази държава членка, като търговска или промишлена палата, с който се потвърждава местоназначението на стоките;
- е) договор между продавача и придобиващото стоките лице или документ за поръчката, където се посочва местоназначението на стоките;
- ж) кореспонденция между страните по сделката, в която се указва местоназначението на стоките;
- з) справка-декларацията за ДДС на придобиващото стоките лице, в която се декларира вътреобщностното придобиване на стоките.

Член 2

Настоящият регламент влиза в сила на двадесетия ден след деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Той се прилага от 1 януари 2019 г.

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател