

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 1.12.2008  
COM(2008) 805 окончателен

2008/0228 (CNS)

Предложение за

**ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху  
добавената стойност по отношение на неплащането на данъци при внос и други  
трансгранични сделки**

(представена от Комисията)

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### 1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Основания и цели на предложението**

Настоящото предложение е част от серия от стандартни мерки, които ще бъдат представени в краткосрочен план в контекста на координиран подход на равнището на ЕС в борбата срещу измамите с ДДС.

Предложението съдържа изменения на директивата за ДДС, необходими за прилагането на две от обявените мерки, свързани с определено освобождаване от ДДС при внос и относно солидарната отговорност.

Целите на предложението са, от една страна, да се изяснят условията за прилагането на вече съществуващото специфично освобождаване при внос, което понастоящем е предмет на злоупотреба чрез схеми за измами, и от друга страна, на данъчните администрации да се предостави средство за събиране на ДДС от неустановени търговци в случаите, в които неизпълнението на отчетните задължения от тяхна страна е улеснило измамата.

- **Общ контекст**

На заседанието си от 4 декември 2007 г. Съветът по икономически и финансови въпроси прикани Комисията да продължи работата си по стандартните мерки за борба с измамите с ДДС, особено чрез експертната група в рамките на стратегията за борба с данъчните измами (ATFS), да представи заключенията си през първата половина на 2008 г. и да обмисли законодателни предложения във връзка със стандартните мерки, ако е целесъобразно.

От проведените оттогава насам обсъждания става ясно, че държавите-членки желаят Комисията да ускори работата си по стандартните мерки, отнасящи се до борбата срещу измамите с ДДС, и да представи на Съвета законодателни предложения, за да се отстранят недостатъците в сега действащото законодателство.

В отговор на искането на Съвета, Комисията ще представи съобщение относно координирана стратегия за повишаване качеството на борбата срещу измамите с ДДС в Европейския съюз, съдържащо серия от мерки, за които Комисията възнамерява да представи законодателни предложения в краткосрочен план. Съобщението също е представено от Комисията за приемане днес.

Настоящото предложение е част от първата група от предложения, обявени с настоящото съобщение.

- **Действащи разпоредби в областта на предложението**

- a) Освобождаване от ДДС при внос

Съгласно член 143, буква г) от Директивата за ДДС (Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г.) от ДДС се освобождава внос, последван от

вътреобщностна доставка или прехвърляне на внесените стоки на данъчнозадължено лице в друга държава-членка. Прилагането на практика на посочената разпоредба, включително условията, на които трябва да отговаря сделката, за да се прилага освобождаването, е предоставено на държавите-членки, в резултат на което са се появили някои различия.

Съгласно член 145, параграф 1 от директивата за ДДС, Комисията, когато е подходящо, внася в Съвета предложения, имащи за цел да очертаят обхвата на освобождаванията, предвидени в член 143, и да постановят подробните правила за тяхното прилагане. До настоящия момент Комисията не е представила подобно предложение.

Лицата, занимаващи се с разследване на измамите в държавите-членки, обърнаха внимание на Комисията върху все по-честото използване на това специално освобождаване при внос при разкрити от тях вътреобщностни измами с липсващ търговец. По-задълбоченият анализ на въпроса показва, че използването на тази разпоредба с цел измама е силно улеснено от несъответстващо прилагане на посоченото освобождаване в националното законодателство, довело до положение, при което проследяването на физическото движение на вносни стоки в рамките на Общността от страна на митническите и данъчните власти, не е гарантирано.

Като се отчита широкомащабната злоупотреба с това конкретно освобождаване, е целесъобразно Комисията да поеме законодателна инициатива с цел изготвянето на подробни правила за прилагане на равнището на Общността на посочената разпоредба.

#### б) Солидарна отговорност

С член 205 от директивата за ДДС на държавите-членки се предоставя правото да предвидят, че лице, различно от лицето — платец на ДДС, е солидарно отговорно за плащането на ДДС. С оглед на принципите за пропорционалност, прозрачност и правна сигурност, и с цел да се осигури еднообразно прилагане на тази разпоредба в случаите, когато лице, извършващо освободена вътреобщностна доставка на стоки, не е изпълнило отчетните си задължения, е необходимо да се въведе задължително прилагане на солидарната отговорност и да се определят подробно условията за нейното прилагане.

#### **• Съвместимост с други политики и цели на Съюза**

Борбата с данъчните измами се вписва в Лисабонската стратегия. В съобщението си от 25 октомври 2005 г. относно приноса на данъчната и митническата политика към Лисабонската стратегия, Комисията подчерта, че данъчните измами поражда големи нарушения във функционирането на вътрешния пазар, възпрепятстват лоялната конкуренция и водят до намаляване на приходите, които следва да се използват за финансиране на обществените услуги на национално равнище. Тъй като публичните власти са принудени да покриват съответното намаляване на приходите, увеличаването на данъчните измами води до увеличаваща се данъчна тежест за предприятията, изпълняващи данъчните си задължения.

Предложението предоставя на държавите-членки по-голяма сигурност по отношение на някои от мерките, които те могат да предприемат за по-ефективна борба срещу измамите и да гарантират събирането на дължимия ДДС при определени сделки, при които доставчикът съзнателно допринася за създаването на риск от загуба на ДДС на неговата територия.

## 2. КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

### • Консултация със заинтересованите страни

#### Методи за консултация, основни целеви сектори и общ профил на респондентите

Техническата работа в тази специфична област бе извършена съвместно с експерти от държавите-членки.

#### Обобщение на отговорите и на това как те са взети под внимание

##### а) Освобождаване от ДДС при внос

В резултат на извършената работа експертите по вноса направиха няколко препоръки. Съгласно някои от тези препоръки вносителят на стоки следва да бъде идентифициран за целите на ДДС в държавата-членка на вноса или да определи данъчен представител в посочената държава-членка, както вече е предвидено в член 214, параграф 1, буква а) от директивата за ДДС. Освен това вносителят следва да съобщи на службите, занимаващи се със задълженията, свързани с ДДС при внос, идентификационния номер по ДДС на данъчнозадълженото лице, установено в друга държава-членка, на което ще бъдат изпратени стоките. Освен това трябва да се гарантира, че в момента на вноса този вносител ще бъде в състояние да докаже, че стоките ще напуснат държавата-членка на внос с цел да бъдат изпратени или превозени в друга държава-членка. Тези препоръки са в основата на предложеното изменение на член 143, буква г) от директивата за ДДС.

Другите препоръки се отнасяха по-скоро до административните практики, които не изискват изменение на директивата за ДДС.

##### б) Солидарна отговорност

Основните условия за трансграничното прилагане на принципа на солидарната отговорност също бяха обсъдени с експерти от държавите-членки и тези елементи бяха включени в проекта на законодателния текст.

### • Събиране и използване на експертиза

Не беше необходимо да се използват външни експертни становища.

### • Оценка на въздействието

И двете мерки се отнасят по-скоро до технически адаптации към двата члена на директивата за ДДС с цел по-ясното им прилагане.

Тъй като не се налага съществена промяна в съществуващото законодателство на Общността във връзка с ДДС, не бе сметнато за необходимо да се направи оценка на въздействието. Мерките няма да доведат до допълнителна тежест за засегнатите предприятия, нито до допълнителни разходи за операторите или за данъчните администрации.

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

- **Резюме на предлаганото действие**

Предложението има за цел изменението на двата съществуващи члена от директивата за ДДС.

а) Освобождаване от ДДС при внос

Първата мярка ще определи по-точно условията, които следва да се изпълняват, за да се прилага правилно определено освобождаване при внос.

б) Солидарна отговорност

С втората мярка се налага солидарна отговорност на данъчнозадълженото лице, което извършва вътреобщностната доставка, за ДДС, дължим за вътреобщностното придобиване на стоките в друга държава-членка, в която то не е установено, когато то не е представило или не е представило навреме извлечение за рекапитулация или когато последното не съдържа необходимата информация.

- **Правно основание**

Член 93 от Договора за ЕО.

- **Принцип на субсидиарност**

Принципът на субсидиарност се прилага, доколкото предложението не засяга област от изключителната компетентност на Общността.

Целите на предложението не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки по следните причини:

В този случай с директива 2006/112/ЕО на Съвета се определят правилата за функциониране на системата за ДДС на Общността. С цел по-добро изясняване на две от тези хармонизирани действащи разпоредби, те трябва да бъдат изменени с акт, приет от Комисията. Държавите-членки не могат да приемат национални разпоредби, противоречащи на законодателството на Общността.

С действие на Общността ще бъдат постигнати по-добре целите на предложението по следните причини:

Мерки, предприети на равнището на Общността, позволяват по-ефективна борба с неплащането на данъци.

То ще гарантира също така, че разпоредбите се прилагат по хармонизиран начин.

#### а) Освобождение от ДДС при внос

С цел да се избегне пренасочването на освободен от ДДС внос към държави-членки, които не прилагат толкова стриктни условия, е необходимо тези допълнителни условия да се установят на европейско равнище.

#### б) Солидарна отговорност

В съответствие с принципа за правна сигурност всички търговци, установени в ЕС трябва да знаят, че от тях може да се търси солидарна отговорност за плащането на ДДС, дължим за вътреобщностно придобиване на стоки в друга държава-членка и да познават условията, при които тази мярка за солидарна отговорност ще се прилага за тях. Тези условия трябва да бъдат уточнени и да се прилагат еднакво във всички държави-членки.

Поради това предложението е в съответствие с принципа на субсидиарност.

#### • **Принцип на пропорционалност**

Предложението е в съответствие с принципа на пропорционалност по следните причини:

Предложените изменения на директивата са минимални.

#### а) Освобождение от ДДС при внос

Допълнителните условия за използване на освобождението от ДДС при внос следва на практика вече да се прилагат и те се добавят само за да се помогне на държавите-членки при приемането на хармонизиран подход за контрол на практическото приложение на освобождението. Информацията, която вносителят трябва да представи, не се различава от информацията, която понастоящем е необходима за освобождение от ДДС при внос. Вносителят просто трябва да покаже, че вносет е последван от освободена вътреобщностна доставка или прехвърляне на стоки към друга държава-членка и той трябва да декларира това в своето извлечение за рекапитулация.

Мярката не налага допълнителна финансова тежест и административната тежест не е нова, тя е незначителна и се отнася единствено за вносители, които желаят да използват митническа процедура 4200, която им позволява да избегнат плащането на ДДС при внос, когато сделката е последвана от вътреобщностна доставка или прехвърляне на стоките в друга държава-членка. Всъщност би следвало в момента тази информация да е вече на разположение на тези вносители.

#### б) Солидарна отговорност

Във връзка със солидарната отговорност във всички държави-членки на ЕС се въвежда специфично правило за задължителна солидарна отговорност, подчинена на определени условия, за случаи, при които поради пропуск

доставчикът способства за загуба на ДДС, дължим за вътреобщностното придобиване на стоките в друга държава-членка, когато не е изготвил или не е представил навреме извлечение за рекапитулация или когато последното не съдържа пълната информация, отнасяща се до вътреобщностната доставка. На доставчика също така трябва да се предостави право да докаже пред данъчната администрация на държавата-членка, в която е дължим ДДС за вътреобщностното придобиване, че неговият пропуск е надлежно обоснован и че неизпълнението на неговите отчетни задължения се дължи просто на неумишлени материални грешки.

Освен това съдебната практика на Европейския съд остава приложима към тази разпоредба. Това правило въвежда ясно и точно определено задължение за данъчнозадълженото лице, извършващо вътреобщностната доставка, така че то недвусмислено да познава своите права и задължения, така че да може да вземе съответните мерки. Следователно с предложената мярка се спазва условието за правна сигурност по отношение на съответния търговец.

Фактът, че доставчикът трябва да представи правилно попълнено извлечение за рекапитулация не представлява допълнителна административна тежест за предприятията, тъй като въпросното задължение вече се прилага понастоящем в законодателството на Общността във връзка с ДДС. Важно е да се припомни, че информацията, която държавите-членки получават чрез извлеченията за рекапитулация, представени от доставчиците на стоки, е техният основен, ако не и единствен източник на сведения относно вътреобщностните придобивания, осъществявани на тяхна територия. Следователно от съществено значение е тази информация да бъде представена и предадена, и тя да отразява точните данни, така че да може да бъде използвана като инструмент за контрол.

Освен това данъчнозадълженото лице, извършващо вътреобщностната доставка ще бъде подложено на риска да носи солидарна отговорност в случай, че получателят не е представил своята справка-декларацията за ДДС, свързана с вътреобщностното придобиване.

Следователно и двете предложени мерки се отнасят до определена целева група, ограничени са по обхват и спазват принципа на пропорционалност, както и изискването за правна сигурност.

- **Избор на инструменти**

Предложени правни инструменти: директива.

Други инструменти не биха били подходящи по следната причина:

Целта на предложението е да се изменят два члена от директивата за ДДС и следователно инструментът за изменението им също така следва да бъде директива.

#### **4. ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Предложението няма въздействие върху бюджета на Общността.



## 5. ДОПЪЛНИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ

### • Таблица на съответствията

От държавите-членки се изисква да представят на Комисията текста на националните разпоредби, с които се транспонира директивата, както и таблица на съответствието между тези разпоредби и настоящата директива.

### • Подробно обяснение на предложението

#### а) Освобождение от ДДС при внос

Изменението на член 143, буква г) от директивата за ДДС предвижда въвеждането на следните три условия за прилагане на освобождението, а именно:

— задължение за вносителя да бъде идентифицирано за целите на ДДС лице или да назначи данъчен представител в държавата-членка на вноса;

— задължение за лицето, желаещо да ползва това освобождение, да посочи, че стоките ще напуснат държавата-членка на вноса с цел да бъдат превозени или изпратени за друга държава-членка;

— задължение за вносителя да представи в момента на вноса, идентификационния номер по ДДС на данъчнозадълженото лице, идентифицирано за целите на ДДС, на което стоките ще бъдат изпратени в другата държава-членка.

Следователно лицето, внасящо стоките и желаещо да ползва право на освобождение от ДДС поради това, че стоките са предназначени за друга държава-членка, ще трябва да покаже, че е идентифицирано за целите на ДДС в държавата-членка на вноса, в момента на вноса трябва да посочи, че стоките ще бъдат предмет на освободена вътреобщностна доставка в или прехвърляне от държавата-членка на вноса. За да отговаря на второто условие, той ще трябва да докаже, че горепосочените условия са изпълнени.

От друга страна, правилното прилагане на това освобождение зависи от безпрепятственото движение на информацията между националните митнически и данъчни власти и между данъчните администрации на различните засегнати държави-членки. Задължението, свързано със събирането и предаването на посочената информация е в компетенциите на данъчните и митнически администрации на държавите-членки. Само комбиниран и съвместен подход от страна на Комисията за изготвяне на по-стриктна правна рамка за прилагането на това освобождение и от страна на държавите-членки за събиране и предаване на посочената информация на различните заинтересовани страни, може да гарантира, че то ще се превърне в ефективен инструмент за борба срещу горепосочената злоупотреба.

#### б) Солидарна отговорност

Изменението на член 205 се отнася до задължението на държавите-членки да предвидят за доставчика на стоки, който не е установен на тяхна територия, солидарна отговорност за ДДС, дължим за вътреобщностното придобиване на тези стоки от неговия клиент, когато не са изпълнени някои задължения, като така безусловно се допринася за загуба на ДДС в държавата-членка, в която се извършва вътреобщностното придобиване. Условието е доставчикът да не е изпълнил задължението си да представи извлечение за рекапитулация за доставката и ДДС да не е деклариран в справка-декларация за ДДС на лицето, извършило вътреобщностното придобиване на стоките. По такъв начин държавата-членка, където е мястото на извършване на вътреобщностното придобиване, не е информирана, че стоките пристигат на нейна територия. Освен това, с цел да се спазят общите принципи на пропорционалност и правна сигурност, доставчикът може да отхвърли презумпцията, приета с настоящия член, като обоснове надлежно своя пропуск пред компетентните данъчни власти.

По този начин държавите членки получават допълнителна правна основа, която им предоставя правото да събират ДДС, дължим за вътреобщностното придобиване, от данъчнозадължено лице, участващо в измама или верижна измама, като по този начин се увеличават рискът и разходите за извършителите на измами и се усложнява изграждането на такива схеми за измама. В същото време мярката ще стимулира доставчика да представя навреме точно и пълно извлечение за рекапитулация, като по този начин се повишава качеството на данните, които трябва да бъдат предадени чрез системата за обмен на информация за ДДС (VIES).

*(Обяснителен меморандум — потвърден — 10 456 знака — в съответствие със стандарта на ГД „Писмени преводи“)*

Предложение за

**ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на неплащането на данъци при внос и други трансгранични сделки**

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<sup>1</sup>,

като взе предвид становището на Европейския парламент<sup>2</sup>,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет<sup>3</sup>,

като има предвид че:

- (1) В заключенията си от срещата по икономически и финансови въпроси от 28 ноември 2006 г. Съветът постигна съгласие относно създаването на стратегия на равнище на Общността за борба с данъчните измами и по-специално с данъчните измами в областта на косвеното данъчно облагане, която има за цел да допълва усилията, полагани на национално равнище.
- (2) Двете мерки, обсъждани в този контекст, изискват изменение на Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност<sup>4</sup>.
- (3) Вносът на стоки се освобождава от данък добавена стойност (ДДС), ако е последван от доставка или прехвърляне на тези стоки на данъчнозадължено лице в друга държава-членка. Условието, при които се предоставя такова освобождаване, се определят от държавите-членки. Все пак опитът показва, че различията в прилагането на разпоредбата се използват от търговците за

---

<sup>1</sup> ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

<sup>2</sup> ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

<sup>3</sup> ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

<sup>4</sup> 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. Директива, последно изменена с Директива 2008/8/ЕО, ОВ L 44, 20.2.2008 г.

избягване на плащането на ДДС върху стоки, внесени при посочените обстоятелства.

- (4) С цел да се предотврати това използване от страна на търговците и въз основа на задължението на Комисията да представя на Съвета, когато е целесъобразно, предложения, целящи да определят обхвата на освобождаванията при внос и да подготвят подробните правила за тяхното прилагане, е необходимо да се определят условията, при които се прилага това освобождаване.
- (5) ДДС се плаща от лицето, което за данъчните органи е лице — платец на данъка. Все пак, за да осигурят плащането на ДДС, държавите-членки могат да предвидят разпоредби, съгласно които, при определени обстоятелства, друго лице носи солидарна отговорност за плащането на ДДС.
- (6) С цел да се гарантира, че доставчик на стоки, който способства за загуба на ДДС, допусната когато освободените от ДДС стоки са придобити от друго лице, също може да носи солидарна отговорност за плащането на ДДС, дължим за вътреобщностното придобиване на тези стоки в държава-членка, където въпросният доставчик не е установен (неустановен доставчик), е целесъобразно да се предвиди разпоредба, предоставяща тази възможност.
- (7) За да се изпълни изискването за правна сигурност за неустановения доставчик, е необходимо всички държави-членки да прилагат едно и също правило и условията за прилагане да бъдат прозрачни.
- (8) Тъй като поради тези причини целите на предложените действия с цел решаване на проблемите, свързани с неплащането на ДДС, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки и следователно могат да бъдат постигнати по-добре на общностно равнище, Общността може да приеме мерки в съответствие с принципа за субсидиарност, както е изложено в член 5 от Договора. Съгласно принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигането на тези цели.
- (9) Директива 2006/112/ЕО следва да бъде съответно изменена,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

#### *Член 1*

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

- (1) Член 143 се изменя както следва:
  - а) уводните думи се заменят със следното:  
„1. Държавите-членки освобождават следните сделки:“
  - б) добавя се следният параграф:

„2. Предвиденото в параграф 1, буква г) освобождаване се прилага само ако в момента на вноса вносителят е посочил пред компетентните органи на държавата-членка на вноса ясно и пълно следните данни:

- а) своя идентификационен номер по ДДС или идентификационния номер по ДДС на своя данъчен представител в държавата-членка на вноса;
- б) идентификационния номер по ДДС на клиента, за когото се доставят стоките в друга държава-членка или своя собствен идентификационен номер по ДДС в държавата-членка на пристигане на стоките, когато те са предмет на прехвърляне от държавата-членка на вноса в съответствие с условията, предвидени в член 138, параграф 2, буква в).
- в) доказателството, че внесените стоки ще бъдат превозени или изпратени от държавата-членка на вноса до друга държава-членка.“

(2) Член 205 се заменя със следното:

*„Член 205*

1. При ситуациите, посочени в членове 193—200 и членове 202, 203 и 204, държавите-членки могат да предвидят, че лице, различно от лицето-платец на ДДС, е солидарно отговорно за плащането на ДДС.
2. В ситуацията, посочена в член 200, лицето, доставящо стоки в съответствие с условията, предвидени в член 138, носи солидарна отговорност за плащането на ДДС, дължим за вътреобщностното придобиване на тези стоки, ако не е изпълнило задължението си съгласно членове 262 и 263 да представи извлечение за рекапитулация, съдържащо информацията за доставката, или ако представеното от него извлечение за рекапитулация не съдържа информацията за доставката в съответствие с изискванията на член 264.

Първата алинея обаче не се прилага в следните ситуации:

- а) за периода, през който данъкът за съответната сделка е станал изискуем, клиентът е представил справка-декларацията за ДДС в съответствие с член 250, съдържаща цялата информация относно тази сделка;
- б) лицето, доставящо стоките в съответствие с условията, предвидени в член 138, може надлежно и по задоволителен за компетентните органи начин да обоснове своя пропуск, посочен в първата алинея от настоящия параграф.“

## *Член 2*

### *Транспониране*

1. Държавите-членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива не по-късно от 31 декември 2009 г. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби и прилагат таблица на съответствието между разпоредбите и настоящата директива.

Когато държавите-членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието 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.

Съставен в Брюксел,

*За Съвета*  
*Председател*