



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 5 август 2021 г.
(OR. en)

11166/21

Междуинституционално досие:
2021/0253(NLE)

FISC 129
ECOFIN 800

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа MARTINE DEPREZ, директор

Дата на получаване: 4 август 2021 г.

До: Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета
на Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2021) 445 final

Относно: Предложение за РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА за
предоставяне на разрешение на Германия да прилага специална
мярка за дерогация от член 193 от Директива 2006/112/ЕО относно
общата система на данъка върху добавената стойност

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 445 final.

Приложение: COM(2021) 445 final



Брюксел, 4.8.2021 г.
COM(2021) 445 final

2021/0253 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за предоставяне на разрешение на Германия да прилага специална мярка за дерогация от член 193 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

Съгласно член 395, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност¹ („Директивата за ДДС“) Съветът, като действа с единодушие по предложение на Комисията, може да разреши на всяка държава членка да прилага специални мерки за дерогация от разпоредбите на посочената директива с цел да опрости процедурата за събиране на ДДС или да предотврати някои форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци.

С писмо, заведено в Комисията на 15 март 2021 г., Германия поиска да ѝ бъде предоставено разрешение за дерогация от член 193 от Директивата за ДДС по отношение на лицето — платец на ДДС, в случай на прехвърляне на квоти за емисии, търгувани в рамките на националната система, съгласно Закона за търговията с квоти за емисии от горива (Fuel Emission Allowance Trading Act, ВЕНГ) от 12 декември 2019 г. В съответствие с член 395, параграф 2 от Директивата за ДДС с писмо от 7 април 2021 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Германия искане. С писмо от 8 април 2021 г. Комисията уведоми Германия, че разполага с цялата информация, която ѝ е необходима за оценка на искането.

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

По правило в член 193 от Директивата за ДДС се предвижда, че лице — платец на ДДС, е данъчно задълженото лице, което доставя стоките или услугите.

Съгласно член 395 от Директивата за ДДС държавите членки могат да прилагат с разрешение от Съвета мерки за дерогация от разпоредбите на Директивата за ДДС с цел да опростят процедурата за събиране на ДДС или да предотвратят някои форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци.

Германия поиска дерогация от член 193 от Директивата за ДДС, за да може да определя като лица — платци на ДДС, данъчно задължените лица, които получават прехвърляния на квоти за емисии съгласно Закона за търговията с квоти за емисии от горива (ВЕНГ) от 12 декември 2019 г. (механизъм за обратно начисляване).

Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността² урежда схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на ЕС („схема на ЕС за търговия с емисии“ или „СТЕ на ЕС“) Директивата позволява на държавите членки да поддържат успоредно с тази схема свои национални системи за търговия.

С ВЕНГ Германия е въвела нормативна уредба за национална схема за търговия с емисии за ценообразуването на емисиите на парникови газове от изкопаеми горива, които не попадат в обхвата на схемата на ЕС за търговия с емисии. Този закон ще допринесе за постигането на целите в областта на климата на национално равнище, включително на дългосрочната цел за нулеви нетни емисии на парникови газове до

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

² ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32—46.

2050 г., на целите за намаляване на емисиите съгласно Регламента на ЕС за климата, както и за подобряването на енергийната ефективност.

Опитът в търговията с квоти като цяло показва, че този сектор е особено уязвим по отношение на данъчни измами с данък върху оборота. По тази причина в член 199а, параграф 1 от Директивата за ДДС се предвижда възможността държавите членки да прилагат механизма за обратно начисляване по отношение на прехвърлянето на някои видове квоти и сертификати. Германия се възползва от възможностите, предвидени в член 199а, параграф 1, букви а) и е) от Директивата за ДДС, и прилага механизма за обратно начисляване по отношение на търговията с квоти за емисии на парникови газове в рамките на схемата на ЕС за търговия с емисии, както и по отношение на търговията със сертификати за газ и електроенергия. Това спомогна за намаляване на данъчните загуби, свързани с прехвърлянето на такива квоти и сертификати.

Въз основа на този опит следва да се предположи, че търговията с квоти за емисии на горива в рамките на ВЕНГ може да се използва и с цел измама и че следователно в тази област може да се очакват загуби на данък върху оборота. Една особеност на търговията с квоти за емисии е, че квотите могат да се обменят бързо, многократно и лесно, без да се налагат, например, разходи за превоз на стоки. Съответните вериги на доставки са повлияни негативно от честата и бърза смяна на собствеността, която затруднява органите в усилията им да установят правилния размер на данъка и да гарантират неговото събиране.

Предполага се също така че веригата на доставки включва „липсващи търговци“, които към момента на разкриване вече са изчезнали или не притежават активи, поради което органите вече не могат да съберат укрития данък. При тази хипотеза приобретателят на квотите по веригата на доставки декларира данъка върху оборота, посочен във фактурата на доставчика, като подлежащ на приспадане данък по получени доставки съгласно членове 167 и 168 от Директивата за ДДС, но доставчикът не заплаща на данъчните органи фактурирания данък върху оборота. Тъй като приспадането на данъка по получени доставки не се съпътства от съответен приход от данък върху оборота, данъкът по получени доставки представлява данъчна загуба за германските данъчни органи.

Прилагането на механизма за обратно начисляване по отношение на търговията с емисии на парникови газове съгласно член 199а, параграф 1, букви а) и б) от Директивата за ДДС е ограничено до размера на квотите, търгувани в рамките на схемата на ЕС за търговия с емисии. Следователно разпоредбите на член 199а, параграф 1, букви а) и б) от Директивата за ДДС не предоставят правно основание за прилагане на механизма за обратно начисляване по отношение на търговията с квоти в рамките на национални системи за търговия като ВЕНГ.

Като се има предвид уязвимостта по отношение на измами в сектора на търговията с квоти и невъзможността за прилагане на член 199а, параграф 1, букви а) и б) от Директивата за ДДС по отношение на прехвърлянето на квоти съгласно ВЕНГ, се предлага да се въведе специална мярка, с която да се позволи на Германия да прилага механизма за обратно начисляване по отношение на посочените по-горе прехвърляния до 31 декември 2024 г. Предвид обхвата и безпрецедентния характер на дерогацията, която касае търговията с емисии на парникови газове от изкопаеми горива – сектор, податлив на измами, е важно да се направи оценка на нейното въздействие. Поради това, ако Германия реши да удължи срока на действие на специалната мярка след

2024 г., тя следва да представи на Комисията искане за удължаване, придружено от доклад за прилагането на специалната мярка, не по-късно от 31 март 2024 г. Този доклад следва да включва оценка на въздействието на мярката върху борбата с измамите с ДДС, както и броя на търговците и сделките, засегнати от мярката.

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

Разпоредбите на член 199а, параграф 1, букви а) и б) от Директивата за ДДС позволяват на държавите членки да прилагат механизма за обратно начисляване по отношение на прехвърлянето на квоти за емисии на парникови газове съгласно определенията в член 3 от Директива 2003/87/ЕО, а така също и по отношение на прехвърлянето на други единици, които операторите биха могли да използват за постигане на съответствие с посочената директива.

Предоставянето на дерогация, позволяваща прилагането на механизма за обратно начисляване по отношение на прехвърлянето на квоти, отнасящи се до емисии, които не попадат в обхвата на схемата на ЕС за търговия с емисии, уредена с Директива 2003/87/ЕО, е в съответствие с целите на посочените по-горе разпоредби на Директивата за ДДС.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Член 395 от Директивата за ДДС.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Предвид разпоредбата от Директивата за ДДС, на която се основава настоящото предложение, то е от изключителната компетентност на Европейския съюз. Съответно принципът на субсидиарност не се прилага.

- **Пропорционалност**

Решението се отнася до предоставяне на разрешение на държава членка по нейно искане и не съставлява задължение.

Предвид ограничения обхват на дерогацията специалната мярка е пропорционална на поставената цел, а именно — опростяване на процедурата за събиране на ДДС и предотвратяване на отклонението от данъчно облагане. Тя не надхвърля необходимото за постигането на тези цели.

- **Избор на инструмент**

Предложеният инструмент е решение за изпълнение на Съвета.

Съгласно член 395 от Директивата за ДДС дерогация от общите правила за ДДС е възможна единствено след разрешение на Съвета, действащ с единодушие по предложение на Комисията. Решение за изпълнение на Съвета е най-подходящият инструмент, тъй като негов адресат може да бъде отделна държава членка.

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

- **Консултации със заинтересованите страни**

Не беше проведена консултация със заинтересованите страни. Настоящото предложение се основава на искане, отправено от Германия, и се отнася само за тази конкретна държава членка.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Не бяха необходими външни експертни становища.

- **Оценка на въздействието**

С настоящото предложение за решение за изпълнение на Съвета се цели да бъдат предотвратени някои форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци в сектора на търговията с квоти, който е особено уязвим по отношение на измами с ДДС. Прилагането на механизма за обратно начисляване би следвало да помогне на Германия да ограничи измамите с ДДС в този сектор. Следователно мярката за дерогация може да има положително въздействие.

Поради тесния обхват на дерогацията и ограничения ѝ срок на прилагане въздействието при всички случаи ще бъде ограничено.

- **Основни права**

Предложението няма никакво отражение върху защитата на основните права.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма да има отрицателно отражение върху бюджета на ЕС.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

Предложението включва клауза за изтичане на срока на действие на 31 декември 2024 г.

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за предоставяне на разрешение на Германия да прилага специална мярка за дерогация от член 193 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност

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 395, параграф 1, първа алинея от нея,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) В член 193 от Директива 2006/112/ЕО се предвижда, че лице — платец на данъка върху добавената стойност (ДДС) пред данъчните органи в общия случай е данъчно задълженото лице, извършващо доставки на стоки и услуги.
- (2) С писмо от 15 март 2021 г. Германия подаде искане до Комисията да ѝ бъде предоставено разрешение да прилага специална мярка за дерогация от член 193 от Директива 2006/112/ЕО по отношение на лицата — платци на ДДС, в случаите на прехвърляне на квоти за емисии, търгувани в рамките на национална система за търговия съгласно Закона за търговията с квоти за емисии от горива² (ВЕНГ) от 12 декември 2019 г. („искането“).
- (3) В съответствие с член 395, параграф 2, втора алинея от Директива 2006/112/ЕО с писмо от 7 април 2021 г. Комисията препрати искането до останалите държави членки, а с писмо от 8 април 2021 г. уведоми Германия, че разполага с цялата информация, необходима за разглеждане на искането.
- (4) Разпоредбите на член 199а, параграф 1, букви а) и б) от Директива 2006/112/ЕО позволяват на държавите членки да определят като лица — платци на ДДС данъчно задължените лица, които получават прехвърляния на квоти за емисии на парникови газове съгласно определенията в член 3 от Директива 2003/87/ЕО на Съвета³, както и прехвърляния на други единици, които операторите биха могли да използват за постигане на съответствие с посочената директива („механизъм за самоначисляване“). Тези разпоредби бяха включени в Директива 2006/112/ЕО с Директива 2010/23/ЕС на Съвета⁴ с цел да се подпомогне борбата

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

² Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBl. I S. 2728).

³ Директива 2003/87/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32).

⁴ Директива 2010/23/ЕС на Съвета от 16 март 2010 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на незадължително

с измамите с ДДС. Прилагането на механизма за обратно начисляване по отношение на търговията с емисии на парникови газове съгласно член 199а, параграф 1, букви а) и б) от Директива 2006/112/ЕО е ограничено до размера на квотите, търгувани в рамките на схемата на ЕС за търговия с емисии („СТЕ на ЕС“).

- (5) С ВЕНГ Германия е въвела нормативна уредба за национална схема за търговия с емисии, която обхваща емисии, които не попадат в обхвата на СТЕ на ЕС. Следователно разпоредбите на член 199а, параграф 1, букви а) и б) от Директива 2006/112/ЕО не предоставят правно основание за прилагане на механизма за обратно начисляване по отношение на търговията с квоти съгласно ВЕНГ.
- (6) Според Германия търговията с квоти е особено уязвима по отношение на измами с ДДС. Търговията с квоти за емисии на горива съгласно ВЕНГ може да се използва с цел измама по същия начин, както и търговията с квоти съгласно СТЕ на ЕС. Квотите за емисии могат да бъдат обменяни бързо, многократно и лесно. Честата и бърза смяна на собствеността при тези квоти за емисии значително затруднява органите в усилията им да установят правилния размер на данъка и съответно да гарантират неговото събиране. Приобретателят на квотите, в качеството си на данъчно задължено лице с право на приспадане, би могъл да приспадне начисления ДДС, без доставчикът да е платил на данъчните органи фактурирания данък върху оборота. По-специално участието във веригата на доставки на „липсващи търговци“, които бързо изчезват или не притежават активи, възпрепятства събирането на укрития данък от страна на органите, което оказва отрицателно въздействие върху бюджета. С цел да бъдат компенсирани загубите за държавния бюджет, Германия отправя искане за дерогация от член 193 от Директива 2006/112/ЕО, чрез която да ѝ бъде разрешено да прилага механизма за обратно начисляване по отношение на прехвърлянето на квоти за емисии.
- (7) Определянето на получателя, който е данъчно задължено лице, като лице — платец на ДДС, в тези конкретни случаи ще опрости процедурата за събиране на ДДС и ще предотврати отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци. Поради това на Германия следва да бъде разрешено да прилага механизма за обратно начисляване по отношение на прехвърлянето на квоти за емисии, търгувани в рамките на национална система за търговия съгласно ВЕНГ.
- (8) Специалната мярка следва да се предостави за ограничен срок. Поради това следва да се разреши на Германия да прилага тази мярка до 31 декември 2024 г.
- (9) Предвид обхвата и безпрецедентния характер на специалната мярка, е важно въздействието ѝ да бъде подложено на оценка. Ето защо, ако Германия желае срокът на действие на тази мярка да бъде удължен и след 2024 г., тя следва най-късно до 31 март 2024 г., заедно с искането за удължаване на срока на действие на мярката, да представи на Комисията доклад, включващ преглед на специалната мярка. Този доклад следва да включва оценка на въздействието на мярката върху борбата с измамите с ДДС и броя на търговците и сделките, засегнати от мярката.

и временно прилагане на механизма за самоначисляване във връзка с доставки на някои услуги, при които съществува риск от измами (ОВ L 72, 20.3.2010 г., стр. 1.)

(10) Мярката за дерогация няма да окаже отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза от ДДС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Чрез дерогация от член 193 от Директива 2006/112/ЕО, на Германия се разрешава да предвиди, че лице — платец на ДДС е данъчно задълженото лице, към което се прави прехвърлянето на квоти за емисии, търгувани в рамките на национална система за търговия съгласно Закона за търговията с квоти за емисии (Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen) от 12 декември 2019 г.

Член 2

Срокът на действие на настоящото решение изтича на 31 декември 2024 г.

Всяко искане за удължаване на срока на действие на специалната мярка, предвидена в настоящото решение, се представя на Комисията до 31 март 2024 г. и се придружава от доклад за прилагането на тази мярка, който включва оценка на въздействието на мярката върху борбата с измамите с ДДС и на броя на търговците и сделките, засегнати от мярката.

Член 3

Адресат на настоящото решение е Федерална република Германия.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*