



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 12 юли 2024 г.
(OR. en)

12259/24

Междуетноститутуционално досие:
2024/0163(NLE)

FISC 164
ECOFIN 881

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	12 юли 2024 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2024) 294 final
Относно:	Предложение за РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778 с оглед удължаване на срока на разрешението, предоставено 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(2024) 294 final.

Приложение: COM(2024) 294 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 12.7.2024 г.
COM(2024) 294 final

2024/0163 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778 с оглед удължаване на
срока на разрешението, предоставено 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

В съответствие с член 395, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност¹ (наричана по-долу за краткост „Директивата за ДДС“) Съветът, действащ с единодушие по предложение на Комисията, може да упълномощи дадена държава членка да въведе специални мерки за дерогация от разпоредбите на посочената директива, за да се опрости процедурата за събиране на ДДС или да се предотвратят определени форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци.

С писмо, заведено в Комисията на 19 февруари 2024 г., Германия поиска разрешение да продължи да прилага специалната мярка за дерогация от член 193 от Директивата за ДДС по отношение на лицата — платци на ДДС, в случаите на прехвърляне на квоти за емисии, търгувани в рамките на националната система съгласно Закона от 12 декември 2019 г. за търговията с квоти за емисии от горива (Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen — BEHG), с което разрешение да се удължи срокът на действие на специалната мярка, разрешена по силата на Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778 на Съвета от 5 октомври 2021 г.² В съответствие с член 395, параграф 2 от Директивата за ДДС, с писмо от 27 март 2024 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Германия искане. С писмо от 2 април 2024 г. Комисията уведоми Германия, че разполага с цялата информация, която счита за необходима за оценката на искането.

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

По принцип, съгласно член 193 от Директивата за ДДС 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, за да се опрости процедурата за събиране на ДДС или да се предотвратят определени форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци.

През 2021 г. Германия отправи искане за 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 от 12 декември 2019 г. за търговията с квоти за емисии от горива (BEHG) (механизъм за обратно начисляване). Искането беше одобрено с Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778 на Съвета от 5 октомври 2021 г., чието действие изтича на 31 декември 2024 г.

Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза³ урежда системата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в ЕС (наричана по-долу за краткост „системата на ЕС за търговия с емисии“ или „СТЕ на

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

² Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778 на Съвета от 5 октомври 2021 г. за предоставяне на разрешение на Федерална република Германия да прилага специална мярка за дерогация от член 193 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 360, 11.10.2021 г., стр. 117).

³ ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32.

ЕС“). Директивата позволява на държавите членки да поддържат успоредно с тази система свои национални системи за търговия.

С ВЕНГ Германия е въвела нормативна уредба за национална система за търговия с емисии за ценообразуването на емисиите на парникови газове от изкопаеми горива, които не попадат в обхвата на системата 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 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 ползва 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 системата 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.

Подобно на опита с търговията с квоти в рамките на СТЕ на ЕС, може да се предположи, че търговията с квоти за емисии на горива в рамките на ВЕНГ също може да се използва 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. Поради честата и бърза смяна на собствеността съответните вериги на доставки са непрегледни и това 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 вече 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 квотите, търгувани в рамките на системата 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, каквато е ВЕНГ.

Съгласно предвиденото в член 2 от Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778 на Съвета, Германия представи искане за удължаване на срока на действие на мярката, придружено от доклад за нейното въздействие. Според германските органи специалната мярка е спомогнала да се предотвратяват отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци в сектора на търговията с квоти за емисии, поради което те имат основателни причини да продължат да прилагат тази процедура.

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 прехвърлянията на квоти съгласно ВЕНГ, е целесъобразно да се разреши на Германия да продължи да прилага до 31 декември 2026 г. механизма за обратно начисляване по отношение на посочените по-горе прехвърляния.

Ако Германия желае срокът на действие на специалната мярка да бъде удължен и след 2026 г., тя следва да представи на Комисията най-късно до 31 март 2026 г. искане за удължаване на срока на действие на мярката, придружено от доклад за нейното прилагане. Този доклад трябва да включва оценка на въздействието на мярката върху борбата с измамите с ДДС, както и броя на търговците и сделките, засегнати от мярката.

Съгласно член 199а, параграф 1, букви а) и б) от Директивата за ДДС възможността за прилагане на механизма за обратно начисляване по отношение на търговията с квоти за емисии на парникови газове изтича на 31 декември 2026 г. Ако е налице ново предложение в това отношение, Комисията ще прецени дали търговията с квоти в рамките на национални системи за търговия, каквато е ВЕНГ, следва също да бъде включена в доставките, обхванати от механизма за обратно начисляване.

Поради тази причина удължаването на срока на действие на настоящата дерогация е ограничено до две години, така че да съвпадне с датата 31 декември 2026 г.

- **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.

Удължаването на срока на действие на специалната мярка, позволяваща прилагането на механизма за обратно начисляване по отношение на прехвърлянето на квоти, отнасящи се до емисии, които не попадат в обхвата на системата 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)**

Като се има предвид разпоредбата от Директивата за ДДС, на която се основава предложението, принципът на субсидиарност не се прилага.

- **Пропорционалност**

Решението се отнася до даване на разрешение на държава членка по нейно искане и не представлява задължение.

Предвид ограничения обхват на дерогацията специалната мярка е пропорционална на поставената цел, а именно — опростяване на събирането на данъци и борба с 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 от 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, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Консултации със заинтересованите страни**

Консултация със заинтересованите страни не беше проведена. Настоящото предложение се основава на искане, отправено от Германия, и се отнася само до тази държава членка.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Външни експертни становища не бяха необходими.

- **Оценка на въздействието**

Предложението за решение за изпълнение на Съвета има за цел да се предотвратяват определени 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 следва да помогне на Германия да ограничи измамите с ДДС в този сектор. Следователно специалната мярка може да има положително въздействие.

Германия докладва, че през съответния период не са констатирани случаи на отклонение от облагане с ДДС, които да се дължат на специалната мярка, в търговията с квоти за емисии, издадени съгласно нейния Закон за търговията с квоти за емисии от горива.

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

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 2026 г.

Най-късно до 31 март 2026 г. на Комисията следва да се представи искане за удължаване на срока на действие на мярката, придружено от доклад, който включва преглед на мярката.

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778 с оглед удължаване на срока на разрешението, предоставено 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) По принцип, съгласно член 193 от Директива 2006/112/ЕО лице — платец на данъка върху добавената стойност (ДДС) пред данъчните органи, е данъчно задълженото лице, което доставя стоките или услугите.
- (2) С Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778 на Съвета² на Германия беше разрешено да прилага до 31 декември 2024 г. специална мярка за дерогация от член 193 от Директива 2006/112/ЕО (наричана по-долу за краткост „специалната мярка“), за да определи като лице — платец на ДДС, данъчно задълженото лице, което получава прехвърляния на квоти за емисии съгласно ВЕНГ.
- (3) С писмо, заведено в Комисията на 19 февруари 2024 г., Германия отправи искане за удължаване на срока на действие на специалната мярка, разрешена по силата на Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778, и за разрешение да продължи да я прилага и след 31 декември 2024 г. (наричано по-долу за краткост „искането“).
- (4) В съответствие с член 395, параграф 2, втора алинея от Директива 2006/112/ЕО, с писма от 27 март 2024 г. Комисията препрати искането до останалите държави членки, а с писмо от 2 април 2024 г. уведоми Германия, че разполага с цялата информация, необходима за разглеждане на искането.
- (5) Според информацията, представена от Германия, фактическото положение, което оправдава прилагането на специалната мярка, не се е променило. Заедно с искането Германия представи на Комисията доклад за цялостния положителен практически опит, който показва, че използването на механизма за обратно

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778 на Съвета от 5 октомври 2021 г. за предоставяне на разрешение на Федерална република Германия да прилага специална мярка за дерогация от член 193 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 360, 11.10.2021 г., стр. 117, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1778/oj).

начисляване по отношение на прехвърлянето на квоти за емисии, което се извършва съгласно ВЕНГ, е доказало своята практическа полза. Този механизъм е важен елемент от борбата с измамите с ДДС и се очаква поради променящите се пазарни условия значението му през идните години да се увеличава.

- (6) Поради това е целесъобразно срокът на действие на разрешението, предоставено с Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778, да бъде удължен. Удължаването на срока на действие на разрешението следва да е ограничено във времето, за да се даде възможност за оценка на ефективността и целесъобразността на специалната мярка. Поради това срокът на действие на мярката за дерогация следва да изтече на 31 декември 2026 г.
- (7) Ако Германия желае срокът на действие на специалната мярка да бъде удължен и след 2026 г., тя следва да представи на Комисията най-късно до 31 март 2026 г. искане за удължаване, придружено от доклад, който включва преглед на специалната мярка. 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.
- (8) Специалната мярка няма да окаже отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.
- (9) Поради това Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778 следва да бъде съответно изменено,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Член 2 от Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1778 се заменя със следното:

„Член 2

Срокът на действие на настоящото решение изтича на 31 декември 2026 г.

Всяко искане за удължаване на срока на действие на мярката, предвидена в настоящото решение, се представя на Комисията до 31 март 2026 г. и се придружава от доклад, който включва оценка на мярката и на нейното въздействие върху борбата с измамите с ДДС, както и броя на търговците и сделките, засегнати от мярката.“

Член 2

Адресат на настоящото решение е Федерална република Германия.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*