

Брюксел, 23 ноември 2018 г.
(OR. en)

14601/18

FISC 497
ECOFIN 1116

БЕЛЕЖКА ПО ТОЧКИ I/A

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Доклад на Съвета ECOFIN до Европейския съвет относно данъчните въпроси – Одобряване

1. Съветът по икономически и финансови въпроси (ECOFIN) беше приканен да докладва на Европейския съвет по различни данъчни въпроси, засегнати по-специално в заключенията на Европейския съвет от март и юни 2012 г., май 2013 г., декември 2014 г. и октомври 2017 г.
2. На 22 ноември 2018 г. Работната група на високо равнище на Съвета по данъчни въпроси изготви и постигна съгласие по проект за доклад на ECOFIN до Европейския съвет относно данъчните въпроси, който да бъде предаден на Съвета чрез Корепер. Освен това тя постигна съгласие обичайната актуализирана фактологична информация (частите в квадратни скоби) да бъде изготвена от ГСС след ECOFIN, преди публикуването на окончателния текст на доклада.
3. Ето защо Корепер се приканва:
 - да препоръча на Съвета ECOFIN да одобри на заседанието си на 4 декември 2018 г. доклада, който се съдържа в приложението, с оглед на предаването му на Европейския съвет (13—14 декември 2018 г.).

**ДОКЛАД НА СЪВЕТА ПО ИКОНОМИЧЕСКИ И ФИНАНСОВИ ВЪПРОСИ (ECOFIN)
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ ОТНОСНО ДАНЪЧНИТЕ ВЪПРОСИ**

1. В настоящия доклад се прави обзор на напредъка, отбелязан в Съвета по време на австрийското председателство, както и преглед на актуалното състояние по най-важните досиета в областта на данъчното облагане.
2. Докладът прави преглед на актуалното състояние на работата на Съвета в тази област и обхваща различни въпроси, засегнати в заключенията на Европейския съвет от 1—2 март 2012 г.¹, посветени на растежа, както и в заключенията на Европейския съвет от 28—29 юни 2012 г.², 22 май 2013 г.³, 24—25 октомври 2013 г.⁴, 19—20 декември 2013 г.⁵, 20—21 март 2014 г.⁶, 26—27 юни 2014 г.⁷, 18 декември 2014 г.⁸ и 19 октомври 2017 г.⁹, заключенията на Съвета относно ДДС от 2012 г.¹⁰ и от 2016 г.¹¹, както и в заключенията на Съвета относно отговора на предизвикателствата, свързани с данъчното облагане на печалбите на цифровата икономика от 2017 г.¹²
3. Австрийското председателство обърна специално внимание на данъчното облагане на цифровата икономика, за да може да се постигне споразумение до края на мандата му. [На 4 декември 2018 г. председателството представи Директивата относно данъка върху цифровите услуги на заседанието на ECOFIN.]

¹ EUCO 4/3/12 REV 3 (точки 9 и 21).

² EUCO 76/12, 28—29 юни 2012 г.

³ EUCO 75/1/13 REV 1, 22 май 2013 г.

⁴ EUCO 169/13, 24—25 октомври 2013 г.

⁵ EUCO 217/13, 19—20 декември 2013 г.

⁶ EUCO 7/1/14 REV 1, 20—21 март 2014 г.

⁷ EUCO 79/14, точка 2.

⁸ EUCO 237/14, точка 3.

⁹ EUCO 14/17, точка 11.

¹⁰ 9586/12.

¹¹ 9494/16.

¹² 5175/17.

4. По-специално Съветът:

- а) прие директивата за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на хармонизирането и опростяването на някои правила от системата на данъка върху добавената стойност за данъчното облагане на търговията между държавите членки;
- б) прие регламента за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 по отношение на обмена на информация за целите на наблюдението на правилното прилагане на режима на складиране на стоки до поискване от клиента;
- в) прие регламента за изпълнение на Съвета за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 по отношение на някои освобождавания при вътреобщностни сделки;
- г) прие регламента за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета по отношение на мерките за засилване на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност;
- д) прие директивата за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка върху добавената стойност за книги, вестници и периодични издания;
- е) прие директивата за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно срока на прилагане на незадължителния механизъм за обратно начисляване във връзка с доставките на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами, и на механизма за бързо реагиране срещу измамите с ДДС;¹³
- ж) постигна общ подход по директивата за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на временното прилагане на общ механизъм за обратно начисляване за доставките на стоки и услуги на стойност над определен праг;
- з) постигна съществен напредък по редица важни законодателни предложения в областта на ДДС, сред които подробностите за окончателната система на ДДС, специалните режими за МСП и др.;

¹³ *ОВ L 282, 12.11.2018 г., стр. 5.*

и) постигна съществен напредък в областта на акцизите по отношение на предложението за директива за изменение на Директива 92/83/ЕИО за хармонизиране на структурата на акцизите върху алкохола и алкохолните напитки, както и предложението за директива за определяне на общия режим на облагане с акциз (преработен текст), придружено от предложение за решение относно компютризиране на движението и контрола върху акцизните стоки (преработен текст) и предложение за регламент за изменение на Регламент (ЕС) № 389/2012 относно административното сътрудничество в областта на акцизите.

5. Група „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия) освен това продължи работата си по различните въпроси, попадащи в рамките на нейния мандат, включително няколко въпроса относно списъка на ЕС на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели, съгласно предвиденото в заключенията на Съвета от 5 декември 2017 г.¹⁴ В координация с Работната група на високо равнище резултатите от работата на група „Кодекс за поведение“ бяха представени на заседанието на Съвета ECOFIN на 4 декември 2018 г.¹⁵

6. По-подробна информация по отделните досиета е изложена по-долу.

A. Инициативи в областта на данъчното право на ЕС

Обща (консолидирана) основа за облагане с корпоративен данък

7. В контекста на повторното лансиране на предложението от 2011 г. относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък, Комисията представи предложения за директиви на Съвета относно обща основа за облагане с корпоративен данък („ОООКД“)¹⁶ и относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък („ОКООКД“).¹⁷ В предложението за ОООКД се определят общи правила за изчисляване на основата за данъчно облагане на многонационалните дружества в ЕС, докато предложението за ОКООКД допълва предложението за ОООКД с елемента на консолидация.

¹⁴ 15429/17.

¹⁵ 14364/18 / ADD 1—15.

¹⁶ 13730/16.

¹⁷ 13731/16.

8. На 6 декември 2016 г. Съветът ECOFIN изрази становището¹⁸, че работата по предложението за ОООКД следва да бъде съсредоточена приоритетно върху *„елементите, свързани с общата данъчна основа“*, и прикани държавите членки като начало да *„съсредоточат усилията си върху правилата за изчисляване на данъчната основа и по-специално върху новите елементи на подновената инициатива (глави I до V)“*. В допълнение *„след това държавите членки следва да се съсредоточат върху оставащите елементи на общата основа (глави VI до XI)“*. По отношение на предложението за ОООКД Съветът постигна съгласие то да бъде разгледано само на техническо равнище след успешното приключване на обсъжданията по предложението за ОООКД.
9. Малтийското председателство следователно насочи техническите обсъждания към новите елементи на предложението за ОООКД, а именно допълнителното приспадане на разходите за научноизследователска и развойна дейност за подпомагане на иновациите (член 9), новото данъчно облекчение за растеж и инвестиции, целящо преодоляване на неравнопоставеността при третирането на финансирането чрез дълг (член 11), и временното компенсиране на загубите (член 42). Тъй като въпросът за правилната комбинация от хармонизация и гъвкавост в контекста на засилена международна конкуренция възникваше постоянно, Съветът ECOFIN проведе ориентационен дебат по темата на 23 май 2017 г. По време на дебата някои министри подкрепиха целта за възможно най-широка основа за облагане с корпоративен данък, така че да бъдат запазени националните данъчни приходи.
10. По време на естонското и българското председателство работна група „Данъчни въпроси“ приключи разглеждането член по член на всички глави от предложението за ОООКД и постави началото на дебат по въпроса доколко предложението за ОООКД може да даде подходящ политически отговор на предизвикателствата в областта на прякото данъчно облагане, породени от цифровата икономика.
11. Освен това българското председателство изготви първи компромисен текст на глава IV от предложението за ОООКД (правила за амортизация) и постигна съгласие сред делегациите относно идеята въздействието на някои членове на предложението за ОООКД за националните данъчни приходи да се оценяват на доброволен принцип, като се използват обща методология и общи хипотези (компромисен текст на председателството) с оглед на постигането на съпоставимост на резултатите. То също така започна обсъждане относно равнището на хармонизация, обхвата и гъвкавостта за държавите членки.

¹⁸ 15315/16.

12. Резултатите от тези оценки на националните данъчни приходи бяха обсъдени в Работната група на високо равнище на 26 октомври 2018 г. въз основа на въпросник, изпратен на делегациите на 1 октомври 2018 г.: общо 23 държави членки работиха по оценяването на приходите за подбраните членове, но само 12 бяха в състояние да докладват (предварителни) резултати. Дискусиите дадоха възможност за предоставянето на насоки за текущите обсъждания на техническо равнище в работна група „Данъчни въпроси“.
13. По отношение на обхвата на предложението, бяха обсъдени два възможни подхода за справяне с този проблем: или задължителният обхват се разширява така, че да обхване всички подлежащи на облагане с корпоративен данък (разширен обхват), или държавите членки, които желаят това, могат на доброволна основа да включат също и дружествата под прага от 750 млн. евро, като коригират националните си правила за корпоративно данъчно облагане, така че да ги приведат в съответствие с правилата за ОООКД (едностранна корекция). Бяха изтъкнати и недостатъците на разширения обхват:
- й) ще са необходими по-хармонизирани правила в рамките на ОООКД (напр. за МСП или специфични сектори), които обикновено са под прага от 750 млн. евро;
 - к) гъвкавостта на националните мерки на държавите членки за данъчната политика би била силно ограничена, т.е. ще има по-голяма необходимост от действащи гъвкави решения за бързи и целенасочени изменения/промени в ОООКД;
 - л) и накрая, могат да възникнат въпроси във връзка с аспекти на субсидиарността и пропорционалността — по-специално от страна на националните парламенти.
14. Делегациите изразиха различни мнения по посоченото по-горе, като същевременно председателството отбеляза, че националните оценки на въздействието на предложението за ОООКД върху националните данъчни приходи биха могли да дадат нова представа по този въпрос, тъй като обратната информация, получена от делегациите, показва, че:

- а) незадължителният характер на ОООКД за дружествата, които попадат под прага, води до намаляване на данъчната основа, тъй като се очаква данъкоплатците да изберат системата, която е най-благоприятна за тях;
 - б) въздействието на предложението за ОООКД върху националните данъчни приходи е като цяло по-положително, когато се прилага към всички подлежащи на облагане с корпоративен данък (или в някои случаи дори се избягва отрицателно въздействие — като се оставят настрана данъчните стимули).
15. На този фон, председателството предложи да се разшири задължителният обхват на ОООКД така, че да бъдат обхванати всички платци на корпоративен данък, и да бъдат проучени нови специфични (но основани на принципи) разпоредби в рамките на ОООКД за МСП и специфични сектори, които при необходимост да бъдат допълни с изпълнителни актове на Съвета. Делегациите обаче продължиха да са на различни мнения: докато няколко подкрепиха този начин на работа, други, напротив, възразиха срещу него или подкрепиха необходимостта от ново законодателно предложение на Комисията, а трети нямаха мнение.
16. Колкото до въпроса за предложените данъчни стимули в членовете за ОООКД, а именно член 9, параграф 3, член 11 и член 42, председателството предложи те да бъдат обсъдени на по-късен етап след одобряването на основните технически разпоредби на общата корпоративна данъчна основа, като се отчете тяхното значително въздействие върху националните данъчни приходи. Повечето делегации подкрепиха този начин на работа, но някои делегации възразиха срещу него. Освен това една делегация предложи да се проучи възможността за преходна разпоредба, която да компенсира предварителната оценка за отрицателно въздействие върху бюджета, което се очаква да намалее с времето.
17. Обсъжданията на член 5 от предложението за ОООКД (Място на стопанска дейност в държава членка на данъкоплатец, който е местно лице за данъчни цели в Съюза) също така бяха отложени за по-късен етап, като се отчита, че значителни промени в този член са включени в предложението на Комисията относно значително цифрово присъствие и че работата по този въпрос продължава в ОИСР (вж. раздела по-долу относно развитието на международно равнище по отношение на данъчното облагане на цифровия сектор).

18. Австрийското председателство предложи компромисни текстове на глави I—V от предложението за ОООКД, като се възползва от постигнатото по време на малтийското и българското председателство за постигане на напредък по дискусиите по тези основни технически разпоредби. Резултатите от обсъжданията са отразени в последния компромисен текст на председателството¹⁹.

Пакет за данъчно облагане на цифровия сектор

19. След заключенията на Съвета от 5 декември 2017 г. относно отговор на предизвикателствата, свързани с данъчното облагане на печалбите на цифровата икономика, на 21 март 2018 г. Комисията представи пакет за данъчно облагане на цифровия сектор, който включва:
- i) предложение за директива на Съвета за определяне на правилата относно корпоративното данъчно облагане на значително цифрово присъствие (въз основа на член 115 от ДФЕС);
 - ii) препоръка на Комисията във връзка с корпоративното данъчно облагане на значително цифрово присъствие;
 - iii) предложение за директива на Съвета относно общата система на данък върху цифровите услуги, начисляван върху приходите от предоставянето на някои цифрови услуги (въз основа на член 113 от ДФЕС);
 - iv) съобщение на Комисията „Време е да установим стандарт за модерно, справедливо и ефикасно данъчно облагане на цифровата икономика“.
20. Австрийското председателство продължи работата на предходните председателства с оглед да гарантира, че разглеждането на пакета ще започне без забавяне и ще му бъде отдаден приоритет.
21. За тази цел председателството организира на 5—6 юли 2018 г. конференция относно данъчното облагане на цифровата икономика с цел обмен на идеи в неформален състав.

¹⁹ Вж. док. XXXX/18. Бележка: частите, свързани с евентуално разширяване на обхвата и с данъчните стимули, са обозначени с квадратни скоби.

22. В съответствие с пътната карта на българското председателство в областта на данъчното облагане на цифровия сектор,²⁰ беше договорено обсъжданията да бъдат съсредоточени върху предложението за директива на Съвета относно общата система на данък върху цифровите услуги, начисляван върху приходите от предоставянето на някои цифрови услуги (Директива за ДЦУ).
23. Техническото разглеждане на предложението за директива за ДЦУ по време на австрийското председателство започна на 18 юли 2018 г. в работна група „Данъчни въпроси“.
24. На 8—9 септември 2018 г. на неформалното заседание на министрите на икономиката и финансите беше обсъдено предложението за директива за ДЦУ въз основа на документ за обсъждане, изготвен от председателството.
25. Предложението за директива за ДЦУ беше разгледано също и на заседанията на работна група „Данъчни въпроси“ от 13 септември, 24 септември, 11 октомври, 25 октомври, 12 ноември и 21 ноември 2018 г.; на заседанието на аташетата по фискалните въпроси от 16 ноември и на заседанията на Работната група на високо равнище от 25 септември, 26 октомври и 22 ноември 2018 г.
26. Председателството представи предложението за директива за ДЦУ на заседанието на Съвета ECOFIN от 6 ноември 2018 г. с цел да изложи актуалното състояние, както и за целите на обсъждането на два конкретни елемента: обхвата във връзка с облагаемите услуги и изтичането на действието на директивата. Съветът ECOFIN даде ясен мандат работата на техническо равнище да продължи с разглеждането на техническите въпроси. Председателството предприе съответни мерки, предвид решението си да подготви предложението за директива за ДЦУ за приемане на заседанието на Съвета ECOFIN през декември 2018 г., както беше поискано от няколко държави членки.
27. [Председателството представи предложението за директива за ДЦУ на заседанието на Съвета ECOFIN от 4 декември 2018 г. с цел постигане на общ подход].

²⁰ 9052/18.

Развитие на международно равнище в областта на данъчното облагане на цифровия сектор

28. Работната група на ОИСР относно данъчното облагане на цифровата икономика проведе заседание на 10—11 юли 2018 г. в Париж с цел да продължи работата след приемането на междинния доклад относно предизвикателства във връзка с данъчното облагане, произтичащи от цифровизацията, който представлява важен етап в работата на международно равнище²¹, с оглед на приемането на окончателния доклад до 2020 г.
29. Заседанието на работната група е планирано за 4—5 декември 2018 г. с оглед на обсъждане на бележка на секретариата на ОИСР, която доразвива някои конкретни предложения, направени на последното заседание. Председателството организира провеждането на обмен на мнения по време на заседанието на Работната група на високо равнище от 22 ноември 2018 г. с цел подготовка за заседанието на работната група.

Данък върху добавената стойност (ДДС)

30. През 2016 г. Съветът прие две различни заключения: през май 2016 г.²² Съветът предприе последващи действия във връзка с плана за действие на Комисията от 7 април 2016 г. във връзка с ДДС „Към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС“, а през ноември 2016 г. Съветът изрази становището си относно подобренията на действащите правила на ЕС за ДДС за трансграничните трансакции²³.
31. Като последващи действия във връзка със собствения си план за действие за ДДС, Комисията предложи значителен брой законодателни предложения в областта на ДДС. Тези предложения в своята съвкупност имат за цел да модернизират системата на ДДС, за да я адаптират към цифровата икономика и потребностите на МСП, да преодолеят неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС и да подобрят административното сътрудничество в областта на ДДС.

²¹ https://back-g20.argentina.gob.ar/sites/default/files/media/communique_g20.pdf

²² 9494/16.

²³ 14257/16.

32. По време на австрийското председателство законодателните досиета, които бяха обсъдени в Съвета и/или неговите подготвителни органи, по целесъобразност, обхващаха следните области:
- в) Законодателен пакет за бързите решения за ДДС;
 - г) Административно сътрудничество в областта на ДДС;
 - д) ДДС, прилаган за електронните публикации;
 - е) Окончателна система на ДДС;
 - ж) Реформа на ставките на ДДС;
 - з) Опростяване на правилата за ДДС по отношение на МСП;
 - и) Незадължителен секторен механизъм за обратно начисляване и механизъм за бързо реагиране;
 - й) Общ механизъм за обратно начисляване (ОМОН);
 - к) Община Кампионе д'Италия и италианските води на езерото Лугано.
33. Очаква се освен това Комисията да внесе законодателно предложение, което е необходимо в резултат на приетия от Съвета „пакет за ДДС в областта на електронната търговия“ през декември 2017 г. Предложението се отнася до прилагането на пакета за ДДС в областта на цифровите технологии по отношение на някои задължения, свързани с данъка върху добавената стойност, приложими при доставките на услуги и дистанционните продажби на стоки. Във връзка с това следва да се припомни значението на цифровия единен пазар, както и направеното за протокола от заседанието на Съвета изявление при приемането на тези актове. Поради това основен приоритет остава отбелязването на напредък по това досие възможно най-скоро. Ако очакваното от Комисията предложение бъде внесено навреме, австрийското председателство възнамерява да го обсъди на някое предстоящо заседание на работна група „Данъчни въпроси“, все още в рамките на своя мандат.
34. По-подробна информация по отделните досиета в областта на ДДС е изложена по-долу.

a) ДДС — „бързи решения“

35. На 4 октомври 2017 г. Комисията представи три законодателни предложения:

- v) предложение 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 членки²⁴;
- vi) предложение за регламент за изпълнение на Съвета за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 по отношение на някои освобождавания при вътреобщностни сделки²⁵ и
- vii) предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 по отношение на сертифицираното данъчнозадължено лице²⁶.

36. Освен основните елементи на окончателната система на ДДС и концепцията за сертифицирано данъчно задължено лице (СДЗЛ), които Съветът постигна съгласие да обсъди в рамките на общата работа по окончателната система на ДДС (за повече информация, вж. точки 48 до 87 от настоящия доклад), в предложенията са предвидени и редица краткосрочни подобрения на сега действащата система на ДДС в отговор на заключенията на Съвета от 8 ноември 2016 г.:

- i) опростяване и хармонизиране на правилата по отношение на режима на складиране на стоки до поискване от клиента;
- ii) идентификационният номер по ДДС на клиента се превръща в материалноправно условие за освобождаване на вътреобщностната доставка на стоки;
- iii) опростяване и хармонизиране на верижните трансакции за постигане на по-голяма правна сигурност, и
- iv) опростяване и хармонизиране на правилата за доказване на транспорт на стоки в рамките на Общността с цел прилагане на освобождаването от ДДС.

²⁴ Док. 12882/17.

²⁵ Док. 12881/17.

²⁶ Док. 12880/17 (изменен на по-късен етап от законодателното предложение, поместено в док. 14893/17, чрез инкорпориране на разпоредбата относно „сертифицираното данъчнозадължено лице“ в новото предложение за изменение на Регламент № 904/2010).

37. Особено внимание беше посветено на тези законодателни предложения по време на австрийското председателство.
38. Съветът счете за целесъобразно и необходимо, с цел да се даде възможност за постигането на напредък на ранен етап и да се разрешат важни проблеми в областта на ДДС, да се придвижи работата по съществената част на това предложение на Комисията за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на хармонизирането и опростяването на някои правила от системата на данъка върху добавената стойност и по предложението за Регламент за изпълнение на Съвета за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 по отношение на някои освобождавания при вътреобщностни сделки, като същевременно се отбележи, че останалите части от предложението, свързани със сертифицираното данъчнозадължено лице и с член 402 от Директивата за ДДС, ще се нуждаят от допълнителни обсъждания.
39. На 22 юни 2018 г. Съветът ECOFIN още не беше в състояние да постигне съгласие по тези законодателни предложения²⁷. По време на австрийското председателство на 2 октомври 2018 г. Съветът ECOFIN постигна общ подход по законодателния пакет за бързите решения за ДДС²⁸.
40. Комисията и Съветът направиха съвместно изявление за протокола, че си дават сметка за някои различия в третирането по ДДС на самостоятелните групи лица, които обединяват услугите си и поделят разходите между своите членове. Съветът и Комисията отчитат необходимостта от изясняване на тези правила за ДДС за самостоятелните групи лица. Комисията ще анализира задълбочено този въпрос в проучване, което ще бъде проведено в най-кратък срок, при условие че се спазва правото ѝ на инициатива, с оглед на евентуално предложение.

²⁷ Док. 10335/18.

²⁸ Док. 12564/18.

41. [Следните три законодателни акта бяха приети от Съвета ECOFIN на 4 декември 2018 г.:
- i) Директива за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на хармонизирането и опростяването на някои правила от системата на данъка върху добавената стойност за данъчното облагане на търговията между държавите членки;
 - ii) Регламент за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 по отношение на обмена на информация за целите на наблюдението на правилното прилагане на режима на складиране на стоки до поискване от клиента;
 - iii) Регламент за изпълнение на Съвета за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 по отношение на някои освобождавания при вътреобщностни сделки.]
- б) Административно сътрудничество в областта на ДДС
42. На 30 ноември 2017 г. Комисията представи изменено предложение за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета по отношение на мерките за засилване на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност,²⁹ което включваше и разпоредби от предложението на Комисията от 4 октомври 2017 г. за регламент за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 по отношение на сертифицираното данъчно задължено лице³⁰.
43. Тази инициатива е част от пакета за справедливо данъчно облагане, чиято цел е да се създаде единно пространство на ЕС по отношение на данъка върху добавената стойност (ДДС), изложен в Пътната карта на Комисията за по-обединен, по-силен и по-демократичен Съюз. Пакетът има за цел да се възпрепятстват трансграничните измами с ДДС, като се изпълняват препоръките на Съвета, Европейския парламент и Европейската сметна палата и се подобри значително и бързо сътрудничеството на данъчните администрации помежду им и с другите правоприлагащи органи.

²⁹ Док. 14893/17.

³⁰ Док. 12880/17.

44. Целта на предложението беше да се добавят специално разработени мерки, с цел противодействие на основните видове трансгранични схеми за измама в ЕС, към Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета³¹, който е референтното правно основание за административното сътрудничество и борбата с измамите с ДДС.
45. На това досие беше даден висок приоритет и на 22 юни 2018 г. Съветът постигна общ подход по компромисния текст на председателството³².
46. На заседанието си от 2 октомври 2018 г. Съветът ECOFIN прие Регламента на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 по отношение на мерките за засилване на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност³³.
- в) ДДС, прилаган за електронните публикации
47. На 1 декември 2016 г. Комисията представи 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 издания³⁴.
48. В Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност е предвидено, че предоставяните по електронен път услуги, включително предоставяните по електронен път публикации, се облагат със стандартната данъчна ставка. Възможно е използването на намалени ставки на ДДС за публикации на физически носители и също на някои държави членки е дадена възможността да продължат да прилагат свръхнамалени ставки, включително освобождавания с възможност за приспадане на платения на предходния етап ДДС (нулева ставка).
49. В съответствие с целите, разработени в стратегията за цифров единен пазар, Комисията пое ангажимент за модернизирание на ДДС за цифровата икономика и съответно предложи да се открие възможност за прилагане на намалени, свръхнамалени и нулеви ставки за електронни публикации.

³¹ Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета от 7 октомври 2010 г. относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност (преработена версия).

³² Док. 9820/18.

³³ Док. 12621/18.

³⁴ Док. 14823/16.

50. На 21 март 2017 г. Съветът ECOFIN проведе ориентационен дебат по това досие. След извършената подготвителна техническа работа, Съветът ECOFIN обсъди това досие на заседанията си от 16 юни 2017 г.³⁵, 25 май 2018 г. и 13 юли 2018 г.³⁶, без обаче да бъде постигната необходимата единодушна подкрепа от държавите членки.
51. На заседанието от 2 октомври 2018 г. Съветът ECOFIN постигна политическо съгласие³⁷ и Директивата на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка върху добавената стойност за книги, вестници и периодични издания беше приета от Съвета ECOFIN на заседанието му от 6 ноември 2018 г.³⁸.

г) Окончателна система на ДДС

Контекст

52. Следвайки своя план за действие във връзка с ДДС — Към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС, от 7 април 2016 г., по отношение на окончателната система на ДДС (която е първостепенна цел на политиката в областта на ДДС) Комисията избра двуетапен законодателен подход³⁹.

³⁵ Док. 8076/17 и док. 10040/17 + COR 1.

³⁶ Док. 8771/18.

³⁷ Док. 12622/18.

³⁸ ОВ L 286, 14.11.2018 г., стр. 20

³⁹ Док. 12617/17.

53. Като **първа част от първия законодателен етап**, пакетът от три законодателни предложения от октомври 2017 г. (т.нар. досие за бързите решения за ДДС, което се състои от три законодателни акта⁴⁰, имащи за цел четири краткосрочни подобрения (т.е. бързи решения) на сегашната система на ДДС) съдържаха редица нови разпоредби относно концепцията за сертифицирано данъчно задължено лице (СДЗЛ) и т.нар. „основни елементи“ на окончателната система на ДДС (изложени като изменения на член 402 от Директивата за ДДС).
54. При обсъждането на законодателния пакет за бързите решения за ДДС (вж. точки 31—37 от настоящия доклад за повече подробности) всички държави членки изразиха съгласие в Съвета, че е целесъобразно и необходимо да се придвижи работата по съществената част на предложението на Комисията за бързите решения за ДДС, за да се даде възможност за постигането на напредък на ранен етап и да се разрешат важни проблеми в областта на ДДС, като същевременно отбелязаха, че останалите части от предложението, свързани със СДЗЛ и с текста на измененията в член 402 от Директивата за ДДС, ще се нуждаят от допълнителни обсъждания в контекста на други законодателни предложения в областта на ДДС (предложенията относно техническите подробности за окончателната система на ДДС/ставките на ДДС⁴¹).
55. Като **втора част от първия законодателен етап**, през май 2018 г. Комисията внесе законодателното предложение за въвеждане на подробни технически мерки за действието на окончателната система на ДДС (по-нататък „предложението на Комисията“). Това предложение беше представено от Комисията с повече подробности на едно от заседанията на работна група „Данъчни въпроси“ по време на българското председателство.

⁴⁰ Предложение 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 (док. 12882/17); Предложение за регламент за изпълнение на Съвета за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 по отношение на някои освобождавания при вътреобщностни сделки (док. 12881/17); Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 по отношение на сертифицираното данъчнозадължено лице (док. 12880/17 (изменен на по-късен етап от законодателното предложение, поместено в док. 14893/17, чрез инкорпориране на разпоредбите относно „сертифицираното данъчнозадължено лице“ в новото предложение за изменение на Регламент № 904/2010).

⁴¹ Предложение за директива за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка върху добавената стойност.

56. По време на австрийското председателство на предложението на Комисията за окончателната система на ДДС беше даден висок приоритет и то беше основната тема на голям брой заседания на работна група „Данъчни въпроси“, тъй като това досие изисква задълбочен технически анализ, преди да бъдат взети окончателни политически решения, които ще позволят изработването на компромисен текст въз основа на предложението на Комисията, водещ до съгласие между всички държави членки по подробностите за окончателната система на ДДС.

Актуално състояние

57. Държавите членки оценяват инициативата, предприета от Комисията за постигането на окончателна система на ДДС.
58. Функционирането на бъдещата окончателна система на ДДС, заедно с придружаващите мерки, които може да бъдат договорени при необходимост, ще зависи до голяма степен от специфичните особености на нейната структура. Поради това основната цел на обсъжданията при австрийското председателство беше да се идентифицират и оценят основните структурни компоненти в предложението на Комисията заедно с тяхното въздействие и да се проучи дали някои корекции или добавки, пропорционални на своята цел, биха били сметнени за необходими и уместни от държавите членки.
59. Вместо анализ на предложението „член по член“, който не би довел до особен напредък по досието, предвид мащаба, сложната същност и чувствителността на предложението, обсъжданията се концентрираха върху шест основни компонента:
- i) данъчно облагане в държавата членка на местоназначение;
 - ii) промяна на правилата за трансгранични доставки на стоки между стопански субекти (B2B) в рамките на ЕС, за създаване на единна сделка B2B (вътресъюзна доставка на стоки в държавата членка на местоназначение), вместо сегашните две сделки (освобождаване на вътресъюзната доставка на стоки в държавата членка, в която започва изпращането или превозът, и вътресъюзно придобиване в държавата членка на местоназначение);

- iii) структуриране и функциониране на разпоредбите, свързани с понятието за СДЗЛ и неговото сертифициране;
- iv) правила за доставките на стоки до СДЗЛ;
- v) правила за доставките на стоки до несертифицирани ДЗЛ, включително придружаващи мерки; и
- vi) разширяване на обслужването на едно гише.

60. Следва да се отбележи, че виждането относно общата цел за бъдещата работа беше споделено от всички държави членки: ползите от окончателната система на ДДС следва да надхвърлят разходите за нея. С други думи окончателната система на ДДС следва да води до действително намаляване на рисковете от данъчни измами, избягването на данъци или отклонението от данъчно облагане, като по този начин оказва положителен ефект върху приходите от данъци, и следва да има положителен или поне пропорционален ефект по отношение на разходите за съответствие за стопанските субекти и данъчните органи, като се зачита принципът за неутралност на ДДС. Допълнителните административни разходи за данъчните органи, ако има такива, следва ефективно да допринасят за намаляване на рисковете от измама, избягването на данъци, отклонението от данъчно облагане или загубата на приходи от данъци, както и да имат важна роля за повишаване на данъчната изрядност.

i) данъчно облагане в държавата членка на местоназначение

61. В своите заключения от 2016 г. относно Плана за действие за ДДС на Комисията Съветът отново изтъкна, че принципът на „данъчно облагане в държавата членка по произход на доставките на стоки или услуги“, предвиден в член 402 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност, следва да бъде заменен с принципа на „данъчно облагане в държавата членка по местоназначение“ за целите на окончателната система на ДДС за сделките между стопански субекти, както е посочено в заключенията на Съвета от 15 май 2012 г.⁴². Съветът подчерта освен това, че трябва да продължи работата по подготовка на почвата за вземане на политическо решение по отношение на окончателната система на ДДС⁴².
62. По време на обсъжданията при австрийското председателство делегациите отново подчертаха, че работата по това предложение на Комисията трябва да продължи, като се има предвид тази политическа насока.

⁴² Док. 9494/16, точки 24 и 26.

ii) Една трансакция вместо две

63. Съгласно предложението на Комисията, сегашната система (за целите на ДДС) за B2B трансгранични доставки на стоки в рамките на ЕС с две сделки следва да бъде заменена със система само с една сделка.
64. Съгласно действащата система доставчикът има доставка на стоки в държавата членка, където се намират стоките към момента на започване на изпращането или превоза им към купувача, която е освободена от ДДС, ако са изпълнени всички изисквания за освобождаването (вътресъюзна доставка на стоки). Купувачът има вътресъюзно придобиване в държавата членка на местоназначение.
65. Съгласно предложението на Комисията ще има само една вътресъюзна доставка на стоки от доставчика в държавата членка на местоназначение.
66. Държавите членки по същество изказаха своето съгласие да се работи по идеята за една сделка вместо две.

iii) Замисъл и функциониране на СДЗЛ и неговото сертифициране

67. Предложението на Комисията съдържа различни правила, напр. по отношение на лицето, което дължи данък, в зависимост от това дали купувачът е СДЗЛ или не. Концепцията за СДЗЛ в предложението е заимствана от концепцията за одобрен икономически оператор, която се използва в областта на митниците.
68. По време на обсъжданията при австрийското председателство редица държави членки се противопоставиха на идеята да се въведе концепцията за СДЗЛ и да се прилагат различни правила в зависимост от това дали купувачът е СДЗЛ или не.

69. Докато редица държави членки изглежда подкрепяха идеята да се въведе новото понятие за СДЗЛ, много държави членки изразиха опасения относно евентуалната сложност и отрицателните последици за предприятията и данъчните органи, както и евентуалните въпроси, свързани с неутралността, ако се въведе система, при която се прилагат различни правила в зависимост от това дали клиентът е СДЗЛ или не.
70. Въпреки това почти всички държави членки постигнаха съгласие, че ако се въведе понятието СДЗЛ, то не следва да отразява огледално понятието „одобрен икономически оператор“, използвано понастоящем за митнически цели. Следва да се гарантира равенство на достъпа на МСП и по-големите предприятия.
71. Освен това, държавите членки в момента са на много различно мнение що се отнася до структурирането и функционирането на идеята за СДЗЛ и сертифицирането на СДЗЛ, което означава, че преди да се проведе допълнително обсъждане, следва да се прецени дали и как понятието СДЗЛ следва да стане част от окончателната система на ДДС.

iv) правила за доставките на стоки до СДЗЛ

72. В съответствие с предложението на Комисията, обратното начисляване ще се прилага за доставки на стоки и услуги от неустановен доставчик на СДЗЛ. Обобщената декларация ще бъде ограничена до доставките на услуги.
73. При условие че се намери задоволително решение в рамките на текущия дебат относно СДЗЛ, държавите членки могат като цяло да одобрят прилагането на обратното начисляване за доставки на стоки от неустановен доставчик на СДЗЛ.
74. Държавите членки обаче се противопоставят категорично на премахването на изискването за обобщена декларация за вътреобщностни доставки на стоки, ако няма ефективен заместител на тази мярка, който да осигури правилна информация за целите на данъчния контрол.

v) правила за доставките на стоки до несертифицирани ДЗЛ и придружаващи мерки

75. Основният елемент на предложението на Комисията за превръщане на системата на ДДС в ЕС в по-устойчива на измами, е да се наложи задължение на доставчика да начислява ДДС за вътреобщностни доставки на стоки на своя клиент. Една от основните цели е да се противодейства на измамите с липсващ търговец.
76. Измамите с липсващ търговец, свързани с доставки на стоки и услуги, се наблюдават по-специално при „вътрешни“ сделки, когато доставчикът „изчезва“, преди да е платил дължимия ДДС, докато клиентът все още е освободен от неговия ДДС върху получените доставки. Когато е налице вътреобщностна измама с липсващ търговец (ВИЛТ), която понастоящем е най-често срещаният вид измама с липсващ търговец, „липсващият търговец“, с оглед да увеличи печалбата си, закупува стоките от друга държава членка, за да ги получи в действителност без ДДС, преди да ги използва за измамна „вътрешна“ сделка.
77. Целта на предложението на Комисията е да се противодейства на ВИЛТ, като доставчикът на вътресъюзна доставка на стоки стане отговорен за ДДС, ако клиентът не е СДЗЛ. Дори ако клиентът на вътресъюзна доставка на стоки изчезне, преди да е платил ДДС върху последващата „вътрешна“ сделка, държавата членка, в която е дължим ДДС, следва най-малко да получи ДДС върху вътресъюзната доставка на стоки, като по този начин се намали загубата за държавата членка, намали се „печалбата“ на измамника, и следователно, стимула за извършване на този вид измами.
78. Дискусиите по време на австрийското председателство по отношение на преминаване към „отговорност на доставчика“ за вътресъюзните доставки на стоки за несертифицирани ДЗЛ, показаха, че, според почти всички държави членки, ако тази основна промяна на сегашната система на ДДС бъде одобрена, тя ще следва да бъде допълнена от солидни и пропорционални придружаващи предпазни мерки към предложението на Комисията.
79. Засегнати са повечето държави членки, *inter alia*, що се отнася до възможните отрицателни последици, като например административната тежест и разходите за предприятия, тежестта и разходите за данъчните органи, загубите на приходи в случай на несъстоятелност и/или отрицателно въздействие в резултат на други видове измами.

80. Като отчитат, че предложението на Комисията може да има положителни последици по отношение на измамите с ВИЛТ, много държави членки отбелязват риска измамниците да се адаптират и да възникнат нови схеми на измами. Редица държави членки изразиха опасения, че може да имат трудности да гарантират събирането на данъците от неустановените доставчици, като същевременно ще трябва да възстановят ДДС върху получените доставки на доставчиците.
81. С цел да се предотвратят евентуални нови рискове, много държави членки искат да проучат допълнително изготвянето на предпазни мерки, придружаващи промяната към „отговорност на доставчика“, които да са съвместими с предложението на Комисията.
82. Например, много държави членки смятат, че си заслужава да се анализират паралелни или комбинирани възможности за задълженията за докладване и мерки, свързани с лицето, което получава право на приспадане на ДДС върху получените доставки: тези мерки биха могли или да приемат формата на ограничение на правото на клиента на приспадане на ДДС върху получените доставки, ако ДДС не е платен от доставчика, или формата на солидарна отговорност. При все това, за да се позволи на клиента да избегне последиците от тези мерки, те би трябвало да са комбинирани с разделно плащане, т.е. клиентът да удържи ДДС и да го прехвърли директно на данъчните органи.

vi) Разширяване на обслужването на едно гише

83. С предложението на Комисията като цяло се цели обслужването на едно гише да се разшири до всички доставки на стоки и услуги, за които данъчнозадълженото лице трябва да плати ДДС в държава членка, в която не е установено. Освен това, предложението, при условие че се приеме, би дало възможност за приспадане на ДДС върху получените доставки чрез обслужването на едно гише при определени обстоятелства.
84. Обсъжданията по време на австрийското председателство показаха, че държавите членки по същество са съгласни със самото разширяване и виждат ползите, които то би имало за предприятията.
85. Държавите членки са съгласни, че „отговорността на доставчика“ за вътрешнозонални доставки на стоки, ако се одобри, ще трябва да бъде придружена от разширяване на обслужването на едно гише, така че то да се прилага и за тези доставки.

86. Някои държави членки обаче отбелязах, че при всички положения те все пак би трябвало да разполагат с нужната информация, за да осигурят данъчен контрол, и че разширяването на обслужването на едно гише не следва да води до нови възможности за измами.
87. Също така някои държави членки отбелязаха, че при всички положения, възможността за приспадане на ДДС върху получените доставки чрез обслужване на едно гише не следва да води до нови възможности за измами.
88. Една от основните разлики между предложената възможност за приспадане на ДДС върху получените доставки чрез обслужване на едно гише в някои случаи и възстановяването съгласно Директивата за възстановяването на ДДС⁴³, е моментът на извършване на възстановяването. Редица държави членки изтъкват аргумента, че прилагането на действащите правила на Директивата за възстановяването на ДДС при окончателната система не би било пропорционално и може да повлияе отрицателно на паричния поток на клиента (особено например в случая на прехвърляне на стоки между държави членки, или когато данъчнозадълженото лице е получателят на доставка в режим на обратно начисляване на ДДС).

Следващи стъпки

89. По време на обсъжданията в рамките на австрийското председателство стана ясно, че най-подходящо би било вниманието да продължи да бъде насочено към ключовите елементи на предложението на Комисията и анализа на възможностите за придружаващи мерки.
90. Държавите членки са съгласни, че следващата стъпка би могла да бъде да се проучат допълнително придружаващите мерки, като също така се разгледа, при целесъобразност, евентуалното по-широко прилагане на нови технологии. Към момента, с оглед на одобряването на система за ДДС, която би била по-добра от временната система, изглежда целесъобразно да се разгледат разнообразни възможности. Сред тях могат да бъдат например възможностите, които са вече обсъдени на равнище работна група „Данъчни въпроси“: предложеното преминаване към „отговорност на доставчика“ за трансграничните доставки на стоки между стопански субекти (B2B) в рамките на Общността в съчетание със задължения за докладване и/или ограничаване на правото на приспадане на ДДС върху получените доставки и/или солидарна отговорност на клиента заедно с „разделно плащане“.

⁴³ Директива 2008/9/ЕО на Съвета от 12 февруари 2008 година за определяне на подробни правила за възстановяването на данъка върху добавената стойност, предвидено в Директива 2006/112/ЕО, на данъчно задължени лица, неустановени в държавата членка по възстановяване, но установени в друга държава членка.

91. Следва да се отбележи съгласието на държавите членки, че обсъждането на окончателната система на ДДС следва да остане един от приоритетите в областта на ДДС. При все това този дебат следва да не възпрепятства или забавя усилията за подобряване, при целесъобразност, на сегашната система на ДДС, която ще продължи да действа до постигане на споразумение по окончателния режим.
- д) Реформа на ставките на ДДС
92. На 18 януари 2018 г. Комисията представи предложение за директива за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка върху добавената стойност.⁴⁴ Целта на това законодателно предложение е въвеждането на правилата за определяне на ставките на ДДС в целия ЕС, които ще действат от момента на влизане в сила на окончателните договорености за данъчно облагане на търговията между държавите членки.
93. В обобщение, и по-специално с това конкретно законодателно предложение, Комисията предлага:
- i) да се изменят правилата на ЕС за определяне на намалени ставки на ДДС (например да се премахнат настоящите преходни разпоредби, позволяващи временна дерогация от общите правила; преработване на член 98 от Директивата за ДДС и т.н.);
 - ii) предоставяне на по-голяма свобода на държавите членки при определянето на ставките (държавите членки обаче ще трябва да гарантират, че тяхната среднопретеглена ставка на ДДС надвишава 12% по всяко време);
 - iii) да се въведе „негативен списък“ на стоки и услуги, за които е забранено прилагането на намалени ставки (вместо настоящия „положителен списък“).
94. Техническото разглеждане на това досие започна по време на българското председателство на равнище работна група „Данъчни въпроси“.

⁴⁴ 5335/18.

e) Опростяване на правилата за ДДС по отношение на МСП

95. През януари 2018 г. Комисията представи законодателното предложение за директива за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на специалния режим за малките предприятия⁴⁵.
96. Според Комисията преработването на приложимите за МСП правила е продиктувано от следните три основни причини:
- i) въпреки факта, че държавите членки могат да освободят МСП от ДДС — възможност, която широко се използва — МСП продължават да страдат от несъразмерно високи разходи за привеждане в съответствие с изискванията за ДДС поради начина, по който е организирано освобождаването за МСП;
 - ii) настоящата система действа изкривяващо на конкуренцията както на вътрешните, така и на европейските пазари;
 - iii) прегледът дава възможност да се насърчи доброволното постигане на съответствие и така помага да се ограничат загубите на приходи в резултат на несъответствие и измами с ДДС.
97. Предложението обхваща:
- i) преработване на правилата относно освобождаването от ДДС за малките предприятия и
 - ii) опростяване на задълженията във връзка с ДДС както за освободените, така и за неосвободените малки предприятия.
98. Техническото разглеждане на това досие започна по време на българското председателство. По време на австрийското председателство това досие беше обсъдено на пет заседания на работна група „Данъчни въпроси“. Обменът на мнения в рамките на работна група „Данъчни въпроси“ показва, че ще бъде необходима допълнителна работа в рамките на Съвета и неговите подготвителни органи, преди да бъде постигнато окончателно съгласие по това досие между държавите членки.

⁴⁵ 5334/18.

99. Следва да се отбележи, че ще трябва да се постигне подходящ баланс, като се гарантира справедливо и пропорционално опростяване на задълженията във връзка с ДДС за малките предприятия, като същевременно се осигурят действащи подходящи мерки в областта на административното сътрудничество (включително информационно-технологични решения) между данъчните органи на държавите членки, така че променената схема за малките предприятия да се прилага правилно, и да не води до отслабен данъчен контрол и увеличаване на рисковете от измами с ДДС или избягване на плащането на ДДС.

ж) Незадължителен секторен механизъм за обратно начисляване и механизъм за бързо реагиране

100. На 25 май 2018 г. Комисията представи предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на срока на прилагане на незадължителния механизъм за обратно начисляване във връзка с доставките на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами, и на механизма за бързо реагиране срещу измамите с ДДС⁴⁶.

101. Целта на това законодателно предложение за директива за изменение на Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност⁴⁷ (наричана по-нататък „Директивата за ДДС“) е да се продължи:

- i) възможността за държавите членки да прилагат механизма за обратно начисляване с цел борба със съществуващите измами при доставките на стоки и услуги (член 199а, параграф 1 от Директивата за ДДС); и
- ii) възможността за използване на механизма за бързо реагиране с цел борба с измамите (член 199б, параграф 1 от Директивата за ДДС).

102. Съветът постигна общ подход по проекта за директива на 2 октомври 2018 г.⁴⁸

⁴⁶ 9461/18.

⁴⁷ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

⁴⁸ 12659/18.

103. На 6 ноември 2018 г. Съветът ECOFIN прие директивата за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на срока на прилагане на незадължителния механизъм за обратно начисляване във връзка с доставките на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами, и на механизма за бързо реагиране срещу измамите с ДДС⁴⁹.
- з) Общ механизъм за обратно начисляване (ОМОН)
104. На 21 декември 2016 г. Комисията представи предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на временното прилагане на общ механизъм за обратно начисляване за доставките на стоки и услуги на стойност над определен праг⁵⁰.
105. Целта на това предложение е държавите членки, които отговарят на определени много строги условия, да имат възможността да прилагат ОМОН за доставките на стоки и услуги, които не са трансгранични, над определен праг. Както беше заявено от Комисията, „тази мярка е предназначена да подпомогне държавите членки, които са особено засегнати от измамите, в борбата им срещу верижните измами, докато се намери цялостно решение на нивото на ЕС“.⁵¹
106. Представен беше изготвен от председателството компромисен текст с оглед на провеждането на ориентационен дебат на заседанието на Съвета ECOFIN от 21 март 2017 г.⁵² Досието беше обсъдено също и на заседанията на Съвета ECOFIN през юни 2017 г.⁵³, май 2018 г. и юли 2018 г.⁵⁴, когато австрийското председателство предложи след допълнителна техническа работа компромисният текст да бъде подготвен за заседанието на ECOFIN на 2 октомври 2018 г.

⁴⁹ ОВ L 282, 12.11.2018 г., стр. 5.

⁵⁰ 15817/16.

⁵¹ 12617/17, стр. 6.

⁵² 7118/17.

⁵³ 10041/17.

⁵⁴ 8770/1/18.

107. На 2 октомври 2018 г. Съветът постигна общ подход по директивата за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на временното прилагане на общ механизъм за обратно начисляване за доставките на стоки и услуги на стойност над определен праг⁵⁵.
108. Съветът ще приеме тази директива на следващото си заседание, при условие че получи становището на Европейския парламент и след редакция от юрист-лингвистите.

и) Община Кампионе д'Италия и италианските води на езерото Лугано

109. На 8 май 2018 г. Комисията представи предложение за директива на Съвета за изменение на директиви 2006/112/ЕО и 2008/118/ЕО по отношение на включването на италианската община Кампионе д'Италия и на италианските води на езерото Лугано в митническата територия на Съюза и в териториалния обхват на Директива 2008/118/ЕО.
110. Това предложение също има връзка с ДДС, тъй като Италия счита, че включването на италианската община Кампионе д'Италия и на италианските води на езерото Лугано в митническата територия на ЕС и в обхвата на Директивата за акцизите не е несъвместимо с продължаването на прилагането на специален данъчен режим за данъка върху добавената стойност, и по-конкретно с това тези територии да продължат да бъдат изключени от териториалния обхват на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данък върху добавената стойност. Ето защо включването на тези територии в митническата територия на ЕС изисква само формална промяна на Директивата за ДДС, а именно те да бъдат преместени от член 6, параграф 2 (територии, които не съставляват част от митническата територия на ЕС и са изключени от териториалния обхват на Директивата за ДДС) в член 6, параграф 1 (територии, съставляващи част от митническата територия на ЕС и изключени от териториалния обхват на Директивата за ДДС).

⁵⁵ 12565/18.

111. [На заседанието на работна група „Данъчни въпроси“ от 28 ноември 2018 г. всички държави членки успяха да постигнат съгласие по това законодателно предложение [като началната дата за прилагане е януари 2020 г.]. Очаква се Съветът да приеме тази директива на следващото си заседание след редакция на текста от юрист-лингвистите.]

Акцизи

а) Общи разпоредби за акцизите

112. На 25 май 2018 г. Комисията представи четири предложения в областта на акцизите.
113. Първо, Комисията предложи да се преработи Директива 2008/118/ЕО, в която се съдържат общите разпоредби, приложими за всички продукти, облагани с акцизи (алкохол, тютюневи изделия и енергийни продукти). В предложението за преработване на директивата⁵⁶ се съдържат подобрения съгласно предложенията в доклада на Съвета и на Европейския парламент и в заключенията на Съвета относно прилагането и оценяването на Директива 2008/118/ЕО. Същевременно разпоредбите на Директива 2008/118/ЕО се привеждат в съответствие с развитието на законодателството относно митниците и други имащи отношение сфери и с процедурните изисквания, произтичащи от Договора от Лисабон. Предвижданите промени се отнасят, наред с останалото, за акцизите и взаимодействието между митниците и вътресъюзното движение на акцизни стоки, вече пуснати за потребление. Предложението включва мерки за премахване на пречките пред МСП. Това ще даде възможност на МСП да използват съвременни информационни системи, вместо остарялата и използваща хартиени носители система, и отменя настоящото им задължение да използват данъчни представители, когато извършват продажби от разстояние. Понастоящем държавите членки могат да изискват от продавачите на акцизни стоки от разстояние да използват данъчни представители, което може да задуши законната търговия.

⁵⁶ Док. 9571/18 + ADD1, ADD2, ADD3.

114. Второ, Комисията представи предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно компютризиране на движението и контрола върху акцизните стоки (преработен текст)⁵⁷. Настоящото предложение съпътства предложението за директива на Съвета за определяне на общия режим на облагане с акциз, посочено по-горе, и има за цел интегрирането в сегашната компютризирана система на автоматизацията на процедурата за движенията на акцизните стоки, които са били пуснати за потребление на територията на една държава членка и се движат към територията на друга държава членка, за да бъдат доставени за търговски цели в споменатата друга държава членка.
115. Трето, Комисията представи също предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 389/2012 относно административното сътрудничество в областта на акцизите по отношение на съдържанието на електронния регистър⁵⁸. Това предложение също придружава посоченото предложение за директива за определяне на общия режим на облагане с акциз.
116. *[Да се приключи след заседанията на работна група „Данъчни въпроси“ на 23 и 28 ноември 2018 г. — Председателството приключи техническото разглеждане на тези три предложения, започнало по време на българското председателство. Беше внесен, обсъден и съответно изменен компромисен текст на директивата. По-нататъшните обсъждания по проекта за решение и проекта за регламент бяха отложени, тъй като зависят от измененията на директивата.]*
117. Четвърто, Комисията представи и предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 92/83/ЕИО за хармонизиране на структурата на акцизите върху алкохола и алкохолните напитки⁵⁹ с цел преработване на правилата, уреждащи акцизите върху алкохола в рамките на ЕС, проправяйки пътя за по-добра среда за стопанска дейност и по-ниски разходи за малките предприятия, произвеждащи алкохол.

⁵⁷ Док. 9567/18 + ADD1.

⁵⁸ Док. 9568/17.

⁵⁹ Док. 9570/18 + ADD1, ADD2.

118. Конкретните цели на данъчното облагане на алкохола са следните:

- i) въвеждане на единна система за сертифициране, призната във всички страни от ЕС, чрез която да се потвърждава статутът на независимите малки производители в целия Съюз. Това ще намали административните разходи и разходите за привеждане в съответствие за малките производители на някои стоки, които следва да се възползват от намалени ставки на акцизите при определени условия;
- ii) гарантиране на ясна и последователна класификация на ябълковото вино в целия ЕС, чието отсъствие в момента е основна пречка пред малките производители на ябълково вино, които нямат достъп до намалените ставки, за разлика от малките производители на бира и спиртни напитки;
- iii) изясняване на условията за денатуриран алкохол в ЕС. Този алкохол се използва за производството на стоки като почистващи препарати, препарати за почистване на стъкла, парфюми и антифриз и е освободен от акцизи. От това освобождаване може да се възползват недобросъвестни производители, които използват денатуриран алкохол за производството и продажбата на потенциално опасни фалшифицирани напитки, без да заплащат данъци и — по-важното — застрашавайки здравето на потребителите. С предложението на Комисията ще се създаде съвременна система за предоставяне на информация относно злоупотребата с определени алкохолни смеси, така че занапред да станат неизползваеми като денатурирани продукти;
- iv) повишаване от 2,8% на 3,5% на прага за бирите с ниско алкохолно съдържание, които могат да се възползват от ниски ставки, за да се предостави стимул за пивоварите да бъдат иновативни и да създават нови продукти. Това следва да насърчи потребителите да избират напитки с ниско алкохолно съдържание вместо стандартните алкохолни напитки, като по този начин се намали консумацията на алкохол.

119. *[Да се приключи след заседанията на работна група „Данъчни въпроси“ на 23 и 28 ноември 2018 г.]* Председателството приключи техническото разглеждане на предложението, започнало по време на българското председателство. [Три] компромисни предложения бяха внесени, обсъдени и съответно изменени, като бяха взети предвид въпросите, повдигнати от държавите членки. [Обмена на мнения в рамките на работна група „Данъчни въпроси“ показва, че ще бъде необходима допълнителна работа в рамките на Съвета и неговите подготвителни органи, преди да бъде постигнато окончателно съгласие по това досие между държавите членки.]

б) Община Кампионе д'Италия и италианските води на езерото Лугано

120. Както е посочено по-горе, на 8 май 2018 г. Комисията представи предложение за тяхното включване в митническата територия на Съюза и в териториалния обхват на Директива 2008/118/ЕО.
121. По искане на Италия италианската община Кампионе д'Италия и италианските води на езерото Лугано следва да бъдат включени в митническата територия на ЕС и в територията на Съюза, по отношение на която се прилага Директива 2008/118/ЕО относно общия режим на облагане с акциз⁶⁰ (наричана по-нататък „Директивата за акцизите“). В миналото изключването на двете територии от митническата територия на ЕС се е обосновавало от тяхното географско местоположение като италианска територия извън италианските държавни граници, разположена на територията на Швейцария, но според Италия това вече не е нужно.
122. [На заседанието на работна група „Данъчни въпроси“ от 28 ноември 2018 г. всички държави членки успяха да постигнат съгласие по същността на това законодателно предложение [като началната дата за прилагане е януари 2020 г.]. Очаква се Съветът да приеме тази директива на следващото си заседание след редакция на текста от юрист-лингвистите.]

„Фискалис“

123. На 8 юни 2018 г. Комисията представи предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Фискалис“ за сътрудничество в областта на данъчното облагане⁶¹. В предложението се определят целите, бюджетът, формите на финансиране и правилата за периода 2021—2027 г. на програмата „Фискалис“ за сътрудничество в областта на данъчното облагане.

⁶⁰ Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общия режим на облагане с акциз и за отмяна на Директива 92/12/ЕИО (ОВ L 9, 14.1.2009 г., стр. 12).

⁶¹ Док. 9932/18

124. Предложението беше разгледано в работна група „Данъчни въпроси“ („Фискалис“) на 26 юни, 9 юли и 5 септември 2018 г. Работна група „Данъчни въпроси“ успя да постигне широко съгласие по текста. В текста са включени разпоредби в скоби⁶², които все още са в процес на разглеждане и които вероятно ще съставляват част от хоризонталните преговори по МФР.
125. Европейският икономически и социален комитет даде становището си на 17 октомври 2018 г.⁶³
126. Председателството възнамерява да внесе текста в Корепер за частичен общ подход с оглед на започване на преговорите с Европейския парламент в рамките на обикновената законодателна процедура⁶⁴.

Общата система на данък върху финансовите сделки (ДФС)

127. Предложението за директива относно обща система на данък върху финансовите сделки (ДФС) беше представено на Съвета от Комисията на 28 септември 2011 г. Поради невъзможността да се постигне единодушно съгласие от страна на всички държави членки, въз основа на искането на единадесет държави членки и в съответствие с разрешението на Съвета, дадено на 22 януари 2013 г.⁶⁵, и одобрението на Европейския парламент, дадено на 12 декември 2012 г., на 14 февруари 2013 г. Комисията представи предложение за директива на Съвета за въвеждане на засилено сътрудничество в областта на ДФС.
128. На този етап 10 държави членки продължават да участват в засиленото сътрудничество в областта на ДФС: Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Испания, Италия, Португалия, Словакия, Словения и Франция (наричани по-долу „участващите държави членки“)⁶⁶.

⁶² Съображение 18, член 4, параграф 1 и член 5, буква в).

⁶³ ОВ 2018/С 367/14.

⁶⁴ 14208/18 и 14209/18.

⁶⁵ ОВ L 22, 25.1.2013 г., стр. 11.

⁶⁶ На 16 март 2016 г. Естония напусна засиленото сътрудничество в областта на ДФС. Вж. документ 7808/16.

129. След подготвителната работа, извършена от работна група „Данъчни въпроси“, а в някои случаи от Работната група на високо равнище по данъчни въпроси, актуалното състояние по това досие беше обсъдено на следните заседания на Съвета ECOFIN:
- на 6 май 2014 г.⁶⁷, 7 ноември 2014 г.⁶⁸, 9 декември 2014 г.⁶⁹ и 8 декември 2015 г.⁷⁰;
 - 17 юни 2016 г.⁷¹, когато, като последващо действие във връзка с изявлението на десет участващи държави членки, включено в протокола от заседанието на Съвета ECOFIN от 8 декември 2015 г.⁷², Съветът взе под внимание актуалното състояние на това досие по отношение на редица избрани въпроси (прилагане на принципите за „място на издаване“ и „място на установяване“ и териториалния обхват на ДФС⁷³; изключване от обхвата на ДФС на дейностите по поддържане на пазара⁷⁴; обхват на сделките с договори за деривати, които ще подлежат на облагане с ДФС⁷⁵);
 - 6 декември 2016 г.⁷⁶, на което Съветът взе под внимание текущата дискусия относно съставните части („основните градивни елементи“)⁷⁷ на ДФС и съчетаването на тези „основни градивни елементи“ във възможни модели на ДФС. Освен това Съветът взе под внимание обсъжданията по въпросите, свързани с разходната ефективност на възможните модели за събиране на ДФС.
130. На заседанието на Работната група на високо равнище от 18 април 2018 г. участващите държави членки посочиха, че проучват въздействието на най-новите международни развития, както и възможните варианти, по-специално по отношение на очакваните приходи по линия на ДФС.

⁶⁷ 9399/14 и 9576/14.

⁶⁸ Док. 14949/14.

⁶⁹ Док. 16498/14 и док. 16753/14, точки 36—46.

⁷⁰ Док. 14942/15.

⁷¹ Док. 9602/16.

⁷² Док. 15112/15 ADD 1.

⁷³ Док. 9602/16, точки 6—8, и док. 14942/15, точки 7—11.

⁷⁴ Док. 9602/16, точки 9—12, и док. 14942/15, точки 15—17.

⁷⁵ Док. 9602/16, точки 13—15, и док. 14942/15, точки 18—19.

⁷⁶ Док. 13608/16.

⁷⁷ Док. 14942/15, точка 3.

131. Предвид изложеното по-горе, както вече е посочено в доклада на Съвета по икономически и финансови въпроси до Европейския съвет относно данъчните въпроси от декември 2016 г.⁷⁸, ще бъде необходима допълнителна работа в Съвета и неговите подготвителни органи, преди да бъде постигнато окончателно споразумение по това досие между държавите членки, участващи в засиленото сътрудничество в областта на ДФС, което да зачита компетентността, правата и задълженията на неучастващите държави членки.

Б. Координация на данъчните политики

132. Беше отбелязан значителен напредък в работата в областта на координацията на данъчните политики (извън обхвата на данъчното законодателство на ЕС), както е изложено по-долу.

а) Група „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия)

133. По време на австрийското председателство група „Кодекс за поведение“ проведе четири заседания: на 24 юли, 21 септември, 12 октомври и 15 ноември 2018 г.

134. Групата започна работа въз основа на новия многогодишен работен пакет, одобрен от Съвета ECOFIN на 22 юни 2018 г.⁷⁹.

135. Нейната подгрупа за трети държави, председателствана от австрийското председателство, проведе заседания на 10 юли, 20 септември и 14 ноември 2018 г.

136. Групата продължи работата по съществуващото положение и премахването на вредните преференциални данъчни режими, поставяйки акцент върху режимите на патентните кутии и на приспадане на фиктивните лихви.

137. Акцентът в работата на групата обаче беше поставен предимно върху последващите действия във връзка със заключенията на Съвета от 5 декември 2017 г. относно списъка на ЕС на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели, и съответното наблюдение на ангажиментите, предприети от юрисдикциите във връзка с това.

⁷⁸ Док. 15254/16, точка 45.

⁷⁹ Док. 10420/18.

138. В това отношение групата достигна до редица споразумения, по-специално по:

- изменения в приложенията към заключенията на Съвета от 5 декември 2017 г., включително изваждането от списъците на няколко юрисдикции;
- преразглеждане на географския обхват на процеса на включване в списъците на ЕС;
- проект за насоки относно критерий 3.2.

139. Групата и нейната подгрупа за трети държави продължиха освен това обсъжданията по:

- задълбочената координация на защитните мерки в данъчната област срещу неоказващите съдействие юрисдикции;
- бъдещия критерий 1.4 (обмяна на информация за действителните собственици).

140. Освен това, в съответствие със Заключенията на Съвета от 8 декември 2015 г. и 8 март 2016 г., Работната група на високо равнище продължи обсъжданията по преразглеждането на мандата на група „Кодекс за поведение“ на своите заседания от 25 септември и 22 ноември 2018 г., а междуременно група „Кодекс за поведение“ разгледа някои свързани с това технически въпроси на заседанието си от 24 юли 2018 г.

141. По-подробна информация за работата на групата е поместена в доклада ѝ до Съвета ECOFIN⁸⁰ и придружаващите го заключения на Съвета⁸¹.

б) Международни развития

142. Работната група на високо равнище беше редовно информирана за важните международни развития, по-специално във връзка със заседанията на приобщаващата рамка за BEPS, на работната група на ОИСР относно данъчното облагане на цифровата икономика (TFDE) и на Форума на ОИСР по въпросите на вредните данъчни практики (FHTP).

⁸⁰ Док. 14364/18 + ADD 1 — 15.

⁸¹ Док. 14363/18.

в) Данъчни въпроси в досиетата извън данъчната област

143. На 19 ноември 2013 г. Работната група на високо равнище постигна съгласие, че данъчните разпоредби в досиетата извън данъчната област, които водят до каквито и да било промени в данъчните закони или административните практики на държавите членки или пораждат други последици за данъчното облагане, следва да бъдат включени в неформалния механизъм за предупреждение. Систематичният подход за запознаване на данъчните експерти с тези случаи със съдействието на Генералния секретариат ще продължи да се прилага, с цел държавите членки да получават своевременно предупреждения, включително във връзка с преговори за споразумения между ЕС и трети държави.
144. Последните предупреждения по механизма се отнасят за:
- а) предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза;
 - б) предложението за решение на Съвета за присъединяване на Самоа към Временното споразумение за партньорство между Европейската общност, от една страна, и държавите от Тихоокеанския басейн, от друга страна;
 - в) предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), по отношение на сътрудничеството с Европейската прокуратура и ефективността на разследванията на OLAF;
 - г) предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132 във връзка с презграничните преобразувания, сливания и разделяния
 - д) предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕППО).
145. На заседанието си от 26 октомври 2018 г. Работната група на високо равнище обсъди актуализиран преглед на данъчните разпоредби в досиетата извън данъчната област.

г) **Взаимодействие с комисията TAX3 на ЕП**

146. Работната група на високо равнище и група „Кодекс за поведение“ бяха редовно информирани и с тях бяха провеждани консултации относно обмена на информация и исканията за достъп до документи от комисията TAX3 на Европейския парламент⁸².
147. На 10 октомври 2018 г. председателят на група „Кодекс за поведение“ участва в обмен на мнения с членове на комисията TAX3 и сподели информация по ключови въпроси, свързани с работата на група „Кодекс за поведение“ с членовете на комисията TAX3⁸³.
-

⁸² WK 8210/2018 и WK 8212/2018.

⁸³ Док. WK 9052/2018.