



Брюксел, 18.1.2018 г.
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

**за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка
върху добавената стойност**

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Сегашната инициатива е част от пакета от мерки за справедливо данъчно облагане, чиято цел е създаването на единно пространство на ЕС по отношение на данъка върху добавената стойност (ДДС) и които бяха обявени в писмото за намерения на председателя Юнкер, придружаващо Речта за състоянието на Съюза от 2017 г.¹ Пакетът от мерки съдържа две предложения за изменение на Директивата за ДДС² – едно предложение по отношение на окончателната система на ДДС за презграничната търговия³ и едно предложение, прието заедно с настоящата инициатива по отношение на малките предприятия, както и едно предложение за Регламент на Съвета за борбата с измамите в областта на ДДС⁴.

ДДС е най-дълго просъществувалият в Европа данък върху потреблението. През 1967 г. бе поето задължението за установяване на окончателна система на ДДС, която да работи в рамките на Европейската общност по същия начин, както би работила в рамките на една отделна държава⁵, без да бъдат договорени конкретни разпоредби за ставките на ДДС освен прилагането на стандартна ставка на данъка. На държавите членки бе разрешено да прилагат неограничен брой намалени и увеличени ставки на ДДС, без да бъде наложена долна или горна граница⁶.

Поради премахването на фискалните граници между държавите членки до края на 1992 г. стана необходимо да се преосмисли начинът, по който се облага търговията със стоки в Общността. Целта бе стоките да се облагат в държавата на произход, което точно отразява идеята за истински вътрешен пазар. Тъй като политическите и техническите

¹ Реч за състоянието на Съюза – 2017 г. Писмо за намеренията до председателя Антонио Таяни и до министър-председателя Юри Ратас, 13 септември 2017 г., достъпно на адрес https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_bg.pdf. Вж. също приложение I към Работната програма на Комисията за 2017 г., COM(2016) 710 final, Страсбург, 25.10.2016 г., стр. 3, достъпна на адрес

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_bg.pdf.

² Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1).

³ 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 (COM(2017) 569 final).

⁴ Изменено предложение за Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 по отношение на мерките за засилване на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност (COM(2017) 706 final).

⁵ Първа директива 67/227/ЕИО на Съвета от 11 април 1967 г. за хармонизиране на законодателствата на държавите членки относно данъците върху оборота.

⁶ Втора директива 67/228/ЕИО на Съвета от 11 април 1967 г. за хармонизиране на законодателствата на държавите членки относно данъците върху оборота – структура и процедури за прилагане на общата система на данъка върху добавената стойност.

условия все още не бяха достатъчно подходящи за такава система, беше приет преходен режим на ДДС⁷.

За целите на преходната система беше нужно да се приемат разпоредби за ставките на ДДС, за да бъде избегнато изкривяването на пазара при презграничните покупки и презграничната търговия след премахването на фискалните граници. През октомври 1992 г. Съветът постигна съгласие по разпоредби за ограничаване на самостоятелността на държавите членки при определянето на ставките на ДДС⁸. Въведено бе изискване за държавите членки да прилагат стандартна ставка с минимален размер 15 % и право да прилагат една или две намалени ставки с минимален размер 5 % за определени стоки и услуги (приложение III към Директивата за ДДС). Разрешено бе чрез дерогация държавите членки да продължат да прилагат по-ниски ставки, в т.ч. нулеви, и намалена ставка за всякакви стоки и услуги извън списъка, ако тези ставки са били в сила към 1 януари 1991 г.

Целта на тези дерогации бе в рамките на един преходен период да се осигури възможност националните законодателства в определени области да се приспособят постепенно към общите разпоредби⁹, като се има предвид, че за пълното установяване на окончателна система на ДДС въз основа на облагане в държавата на произход са необходими хармонизирани разпоредби. Поради това срокът на действие на тези дерогации трябваше да изтече към момента на замяна на преходния режим за облагане на търговията между държавите членки с такава окончателна система на ДДС.

През юли 2003 г. Комисията предложи да опрости разпоредбите за намалените ставки на ДДС¹⁰ чрез премахване на всички намалени ставки, прилагани за стоки и услуги извън списъка от приложение III, но Съветът не постигна съгласие по това частично премахване на дерогациите¹¹ и те остават приложими и до днес.

Премахването или изтичането на срока на действие на дерогациите бе оправдано, доколкото се предвиждаше окончателната система на ДДС да бъде установена въз основа на принципа на облагане в държавата членка на произход, за което е необходимо сближаване на ставките на данъка.

През 2012 г. обаче предвид липсата на напредък по сближаването на ставките, Комисията – с одобрението на Съвета и Европейския парламент – реши да се откаже от целта за окончателна система на ДДС въз основа на произхода в полза на система въз основа на принципа на местоназначението¹².

⁷ Директива 91/680/ЕИО на Съвета от 16 декември 1991 г. относно допълнение на общата система на данъка върху добавената стойност и за изменение на Директива 77/388/ЕИО с оглед премахването на фискалните граници (ОВ L 376, 31.12.1991 г., стр. 1).

⁸ Директива 92/77/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 г. за допълване на общата система на данъка върху добавената стойност и за изменение на Директива 77/388/ЕИО (сближаване на ставките на ДДС).

⁹ Решение от 12 юни 2008, С-462/05, *Комисията/Португалия*, ЕУ:С:2008:337

¹⁰ Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 77/388/ЕИО по отношение на намалените ставки на данъка върху добавената стойност (СОМ(2003) 397 окончателен).

¹¹ Директива 2006/18/ЕО от 14 февруари 2006 г. за изменение на Директива 77/388/ЕО по отношение на намалените ставки на данъка върху добавената стойност (ОВ L 51, 22.2.2006 г., стр. 12).

¹² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно бъдещето на ДДС: за по-опростена, по-сигурна и по-ефективна

Междувременно от 2010 г. насам мястото на облагане на услугите също се промени постепенно към държавата на местоназначение. Решението бе взето през 2008 г., когато Съветът прие предложение с цел предотвратяване на нарушаването на конкуренцията между държавите членки, прилагащи различни ставки на ДДС¹³. Вследствие на това днес почти всички доставки на услуги се облагат въз основа на принципа на местоназначението. Окончателното въвеждане на облагането въз основа на принципа на местоназначението за услугите бе извършено през 2015 г. Оттогава насам всички доставки между предприятия и потребители на далекосъобщителни услуги, услуги по разпространение на радио и телевизия и услуги, извършвани по електронен път, се облагат на мястото, където пребивава клиентът, а не там, където се намира доставчикът.

Поради всичко горепосочено в своя План за действие във връзка с ДДС от 2016 г.¹⁴ Комисията предложи да замени сегашния преходен режим за облагането на търговията между държавите членки с окончателен режим въз основа на принципа на облагане в държавата членка на местоназначение, за да се създаде стабилно единно пространство на ЕС по отношение на ДДС. Същевременно Комисията обяви, че облагането по местоназначение би позволило да се осигури възможност на държавите членки за повече гъвкавост при определянето на ставките на ДДС и че всички сега съществуващи намалени ставки, в т.ч. дерогациите, законно прилагани в държавите членки, следва да бъдат запазени и биха могли да бъдат предложени на всички държави членки, с което ще се осигури еднакво отношение. В Работната програма на Комисията за 2017 г.¹⁵ бе включено законодателно предложение във връзка със ставките на ДДС.

В своите заключения¹⁶ Съветът отбеляза насоката на действията, очертани от Комисията в Плана за действие във връзка с ДДС по отношение на системата от ставки на данъка и намерението ѝ през 2017 г. да представи законодателно предложение за реформа с цел предоставяне на повече свобода на държавите членки при определянето на ставките. Съветът приветства намерението на Комисията да представи предложение за повече гъвкавост, така че държавите членки да могат да използват намалени и нулеви ставки, съществуващи в други държави членки. Все пак той подчерта, че остава необходимостта от достатъчно равнище на хармонизация в ЕС и че приетото решение трябва да бъде добре уравновесено с цел да се избегне нарушаване на конкуренцията, повишение на разходите на предприятията и отрицателно въздействие върху работата на единния пазар.

система на ДДС, отговаряща на нуждите на единния пазар (COM(2011) 851 окончателен), точка 4.1. Изводите в него по отношение на системата въз основа на местоназначението бяха одобрени в заключенията на Съвета от 15 май 2012 г.

¹³ Директива 2008/8/ЕО на Съвета от 12 февруари 2008 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на мястото на доставка на услуги (ОВ L 44, 20.2.2008 г., стр. 11).

¹⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно план за действие във връзка с ДДС – Към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС – Време за избор (COM(2016) 148 final).

¹⁵ Работна програма на Комисията за 2017 г.: Европа на резултатите: закрила, предоставяне на повече права и защита на гражданите (COM(2016) 710 final).

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>

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

На 4 октомври 2017 г. Комисията прие първото предложение за въвеждане на окончателната система за облагане на търговията между държавите членки¹⁷ и в своето Съобщение за изпълнението на Плана за действие във връзка с ДДС очерта последователните стъпки и подетапи за въвеждането ѝ¹⁸. Тя също така потвърди в Съобщението, че ще предложи реформа на ставките на ДДС, която ще бъде съобразена с окончателния режим въз основа на принципа на местоназначението, който постепенно ще замени сегашния преходен режим. Когато стоките и услугите се облагат в държавата членка на местоназначение, доставчиците не извличат голяма полза от установяването си в държава членка с по-ниски ставки на ДДС и следователно наличието на различни ставки вече не нарушава работата на единния пазар, при условие че е придружено от предпазни мерки за избягване на рисковете, като намаляване на приходите, нарушаване на конкуренцията, сложност и правна несигурност.

Съобразно с Плана за действие във връзка с ДДС и предвид на предоставения от Съвета мандат се предлагат изменения на Директивата за ДДС. Те следва да съвпадат с влизането в сила на окончателната система на ДДС, така што изтичането на срока на действие на дерогациите да не попречи на държавите членки да запазят близо 250-те си съществуващи намалени ставки и освобождавания с право на приспадане на ДДС, платен на преходния етап.

При окончателната система на ДДС всички държави членки ще бъдат ограничени от едни и същи разпоредби и ще имат еднаква свобода при определянето на ставките на данъка. С хармонизираните и не толкова ограничителни разпоредби на държавите членки би била осигурена възможност освен позволените понастоящем две намалени ставки с минимален размер пет на сто и освобождаването с право на приспадане на ДДС, платен на преходния етап, да прилагат още една намалена ставка с размер между пет и нула на сто. Вместо да се удължава големият вече списък на стоките и услугите, за които може да се прилагат намалени ставки, приложение III ще бъде заменено с отрицателен списък на стоките и услугите, за които не може да се прилагат намалени ставки.

Макар че са по-малко ограничителни, тези нови разпоредби ще позволят по-широко прилагане на принципа на неутралност на данъка, който при сегашната преходна система на ДДС е пренебрегнат заради разпоредбите на приложение III и временните дерогации, които са ограничени по обхват. Съгласно новите хармонизирани разпоредби държавите членки ще бъдат задължени също така да гарантират, че намалените ставки са в полза на крайния потребител и че при определянето им се преследва цел от общ интерес. Освен това държавите членки ще трябва да се уверят, че среднопретеглената ставка на ДДС за сделките, за които ДДС не може да се приспада, винаги надвишава 12 %.

¹⁷ 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 (COM(2017) 569 final).

¹⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно изпълнението на Плана за действие във връзка с ДДС – към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС – време за действие (COM(2017) 566 final).

Преди влизането в сила на хармонизираните разпоредби Комисията поема задължението съгласно член 100 от Директивата за ДДС да извърши преглед на приложение III, за да отчете особените искания на държавите членки. Прегледът ще бъде извършен в рамките на Комитета по ДДС и ще бъде последван от законодателно предложение за изменение на приложение III.

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

С настоящото предложение се променят разпоредбите за ставките въз основа на принципа на местоназначението и следователно то е съгласувано с предложението за окончателна система на ДДС за търговията между държавите членки.

- **Съгласуваност с другите политики на Съюза**

Предложението е съгласувано с целите на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT).

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

С предложената директива се изменя Директивата за ДДС на основание на член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). В този член се предвижда Съветът, като действа с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след консултация с Европейския парламент и Икономическия и социален комитет, да приема разпоредби за хармонизиране на правилата на държавите членки в областта на косвеното данъчно облагане.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Според принципа на субсидиарност, установен в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, действие на равнището на Съюза може да бъде предприемано само когато заложените цели не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен самостоятелно от държавите членки и следователно могат да бъдат постигнати по-добре от ЕС поради мащаба или въздействието на предложените действия.

По силата на сега действащата Директива за ДДС държавите членки не могат да прилагат намалени ставки на данъка за доставките на стоки и услуги извън списъка от приложение III от нея дори когато прилагането на такива ставки не може да наруши конкуренцията или работата на вътрешния пазар.

Освен това действието на съществуващите дерогации от общите разпоредби (възможността да се прилагат намалени ставки за доставките на стоки и услуги извън списъка от приложение III или намалени ставки с размер под 5 %) ще изтече при окончателната система на ДДС, което ще представлява още по-голямо ограничение за държавите членки.

Без законодателна инициатива на равнището на ЕС за изменение на Директивата за ДДС е невъзможно да се предотврати изтичането на срока на действие на дерогациите и да се осигури еднакво отношение към държавите членки.

- **Пропорционалност**

Предложението за реформиране на системата на ставките на ДДС е съобразено с принципа на пропорционалността, т.е. то не надхвърля необходимото за постигането на

целите на Договорите. Определянето и ограничаването на ставките на данъка следва да е в правомощията на държавите членки, при условие че се обезпечава работата на вътрешния пазар. Благодарение на тази инициатива държавите членки няма да бъдат принудени да премахнат временно прилаганите ставки на ДДС и ще могат освен това да въведат разпоредби, които са изцяло съобразени с принципа на неутралност на данъка.

- **Избор на нормативен акт**

За изменение на действащата Директива за ДДС е необходима директива.

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

- **Последваща оценка**

През 2011 г. външен консултант извърши оценка на елементите на системата на ДДС в ЕС в миналото¹⁹, а констатациите му бяха използвани като отправна точка за проучването на сегашната система на ДДС. Оценката бе допълнена от проучване на икономическото въздействие на сегашната структура на ставките на ДДС, извършено през 2013 г.²⁰, и от проучване на реформата на разпоредбите за ставките на ДДС в ЕС, извършено през 2017 г.²¹

- **Консултации със заинтересованите страни**

За срок от 12 седмици между 21 декември 2016 г. и 21 март 2017 г. бе проведена открита обществена консултация, по която бяха изразени 327 мнения²². 42 % от участниците изразиха подкрепа за предоставянето на дерогации на всички държави членки, докато 25 % бяха за премахването им. Една четвърт от участниците нямаха мнение по въпроса, а 8 % от тях заявиха, че дерогациите не бива да се предоставят на всички държави членки, а да станат постоянни за държавите членки, които ги прилагат към момента.

Консултация с държавите членки бе проведена чрез Групата за бъдещето на ДДС (ГБДДС) – неформална експертна група на Комисията, съставена от представители на националните данъчни администрации, с помощта на която Комисията се допитва до специалисти по ДДС от държавите членки във връзка с предзаконодателни инициативи.

- **Оценка на въздействието**

Оценката на въздействието, придружаваща настоящото предложение, бе разгледана от Комитета за регулаторен контрол. Комитетът първоначално даде отрицателно становище, но след представянето на изменена оценка на въздействието даде

¹⁹ Окончателен доклад, Лондон 2011 г., на разположение на адрес https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

²⁰ Окончателен доклад, Виена 2013 г., на разположение на адрес https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

²¹ Реформа на разпоредбите за ставките на ДДС в ЕС, окончателен доклад (предстои да бъде издаден).

²² Отговорите на участниците и пълният доклад за резултатите са на разположение на сайта CIRCABC.

положително становище с резерви²³. В окончателния вариант на оценката на въздействието са взети предвид всички препоръки на Комитета, а в приложение 1 към работния документ на службите на Комисията за оценка на въздействието е включен и подробен преглед на начина, по който са взети под внимание препоръките.

Бяха разгледани два варианта за действие, с които се цели да не се допусне изтичане на срока на действие на дерогациите, за да може окончателната система на ДДС да влезе в сила. При първия вариант се предвижда сегашните дерогации да бъдат предоставени на всички държави членки чрез включване на националните разпоредби в Директивата за ДДС; това обаче би било сложно от правно-техническа гледна точка и би създавало бъдещи противоречия с принципа на неутралността на данъка. При втория вариант (който бе предпочетен) проблемът с дерогациите се разрешава, като се премахват ограниченията, създали необходимостта от такива дерогации, а именно списъкът на стоките и услугите, за които може да се прилагат намалените ставки на ДДС (приложение III), и минималният размер от 5 % за допълнителните намалени ставки. Така сегашният принцип, според който намалени ставки може да се въвеждат само с изрично разрешение, би бил заменен с принципа, че ограничен брой намалени ставки е позволен за всякакви доставки на стоки и услуги, освен ако са изрично изключени.

За да се ограничи рискът от нарастване на сложността, държавите членки ще трябва да ограничат намалените ставки, доколкото е възможно, до доставките от предприятия за потребители и да предават сведения за прилаганите намалени ставки въз основа на статистическата класификация на продуктите по дейности (КПД), а Комисията ще оповестява тези сведения чрез съществуващата база данни „Данъците в Европа“ (интернет портал „TEDB“).

Рискът от спорове между държавите членки не може да бъде намален в сравнение със сегашното положение, защото независимо от всякакво изменение на Директивата за ДДС държавите членки ще останат задължени да спазват принципа на неутралността на данъка и разпоредбите на ДФЕС, а именно член 107 (държавни помощи), член 110 (протекционистично облагане) и член 113 (нарушаване на конкуренцията), когато прилагат намалени ставки.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма отрицателно отражение върху бюджета на Съюза. Собствените ресурси от ДДС се изчисляват като процент от хармонизираната основа, която се определя чрез разделяне на приходите от ДДС на среднопретеглената ставка на ДДС, като по този начин се премахват всички разлики между ставките на данъка.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване**

До влизането в сила на окончателната система на ДДС Комисията ще продължи да следи дали при прилагането на намалени ставки държавите членки спазват минималните размери, обхвата на приложение III и обхвата на предоставените им дерогации.

²³ SEC(2017)

След влизането в сила на окончателната система на ДДС Комисията ще следи прилагането на стандартната ставка за продуктите от отрицателния списък, прилагането на намалените ставки в полза на крайния потребител и предпазната мярка за бюджета, във връзка с която държавите членки изчисляват данните, а Комисията контролира при определянето на собствените ресурси от ДДС.

На всеки пет години след влизането на новите разпоредби в сила Комисията ще съставя доклад за оценка, в който ще прави преглед на отрицателния списък и предпазната мярка за бюджета; този доклад ще бъде предаван на Съвета.

- **Разяснителни документи (за директиви)**

За предложението не се изисква да се предоставят разяснителни документи във връзка с транспонирането.

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

Изменения на Директива 2006/112/ЕО, които ще породят действие от влизането в сила на окончателния режим за облагане на търговията между държавите членки

Отменят се преходните разпоредби на дъл VIII, глава 4, с които се дава възможност за временна дерогация от общите разпоредби и които се прилагат до приемането на окончателния режим.

По силата на член 98 държавите членки могат да прилагат най-много две намалени ставки с минимален размер 5 %. За да се даде възможност на всяка държава членка да продължи да прилага сега действащите ставки, като същевременно се осигури еднакво отношение, на всички държави членки ще бъде позволено да прилагат една намалена ставка без изискване за минимален размер от 5 % и едно освобождаване с право на приспадане на ДДС върху входящите ресурси.

Държавите членки ще трябва да спазват изискването тези намалени ставки и това освобождаване да бъдат в полза на крайния потребител и от общ интерес. „Крайният потребител“ е лицето, което придобива стоките или услугите за лична употреба и следователно понася тежестта на данъка, за разлика от лицата, които ги придобиват с цел извършване на стопанска дейност. Следователно не би могло такива ставки да бъдат прилагани за стоките и услугите, които може да се използват само като междинен ресурс. Това не означава, че се изключва прилагането им за стоките и услугите, които се използват като междинен ресурс, ако те обичайно се продават на крайните потребители.

С член 99а се гарантира, че когато определят ставките на ДДС, държавите членки прилагат среднопретеглена ставка над 12 %. Среднопретеглената ставка на ДДС в дадена държава членка се изчислява с отчитане на всички ставки на данъка в сила, като всяка ставка се претегля според процентния дял на стойността на сделките, за които се прилага, спрямо общата стойност на облагаемите доставки. Изискването за среднопретеглената ставка действа като предпазна мярка за приходите, защото тя следва да бъде изчислявана само чрез отчитане на сделките, за които ДДС не може да се приспада. Това включва главно доставките до крайни потребители, но и доставките за освободени сектори на икономиката, в т.ч. публичните органи.

С член 100 Комисията се задължава на всеки пет години да предава на Съвета доклад, в който прави преглед на обхвата на отрицателния списък на стоките и услугите, за които

трябва да се прилага стандартната ставка. Прегледът следва да започва с консултация с Комитета по ДДС и да включва анализ на предпазната мярка за приходите, изложена в член 99а.

С член 105 на Португалия се позволява да продължи да прилага по-ниски регионални ставки в автономните региони на Азорските острови и Мадейра, защото тази дерогация е била предоставена безсрочно. При окончателната система на ДДС обаче Португалия ще трябва да гарантира, че в тези региони се спазва минималният размер от 15 % за стандартната ставка.

В новото приложение IIIa се съдържа отрицателният списък, включващ доставките на акцизни стоки и доставките на стоки и услуги, при които прилагането на намалени ставки или освобождаване с приспадане на платения на предходния етап ДДС би могло да доведе до нарушаване на конкуренцията. Списъкът е съставен въз основа на статистическата класификация на продуктите по дейности²⁴ и е допълнен чрез включване на доставката на определени потребителски стоки за компенсиране на повишената възможност за гъвкавост за държавите членки.

Членове 101, 102, 103, 104a и приложение III се заличават, защото разпоредбите им ще станат неактуални поради приемането на новите разпоредби.

Член 94, член 316, параграф 1, буква в), член 378, параграф 2, буква б) и член 387 се заличават поради включването на доставките, извършвани по специалния режим за стоки втора употреба, в приложение IIIa.

²⁴ Регламент (ЕС) № 1209/2014 на Комисията от 29 октомври 2014 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 451/2008 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на нова статистическа класификация на продуктите по дейности (КПД) и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3696/93 на Съвета.

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка върху добавената стойност

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 113 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взе предвид становището на Европейския парламент¹,

като взе предвид становището на Европейския икономически и социален комитет²,

в съответствие със специална законодателна процедура,

като има предвид, че:

- (1) Разпоредбите за ставките на данъка върху добавената стойност (ДДС), съдържащи се понастоящем в Директива 2006/112/ЕО на Съвета³, са предназначени за защита на работата на вътрешния пазар и предотвратяване на нарушаването на конкуренцията. Тези разпоредби бяха изготвени преди повече от две десетилетия въз основа на принципа на произхода. В своя План за действие във връзка с ДДС⁴ и в съобщението за изпълнението му⁵ Комисията обяви намерението си да промени тези разпоредби с оглед на една окончателна система на ДДС за презграничната търговия със стоки между предприятия и между държави членки, която ще се основава на принципа на облагане в държавата членка на местоназначение.
- (2) При една окончателна система, при която доставките на стоки и услуги биха били облагани в държавата членка на местоназначение, доставчиците не биха извличали съществена полза от установяването си в държава членка с по-ниска данъчна ставка. По-голямото разнообразие от ставки на ДДС при такава система не би пречело на работата на единния пазар и не би нарушавало конкуренцията.

¹ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

² ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

³ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно план за действие във връзка с ДДС – Към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС – Време за избор (СОМ(2016) 148 final от 7 април 2016 г.)

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно изпълнението на Плана за действие във връзка с ДДС – към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС – време за действие (СОМ(2017) 566 final от 4 октомври 2017 г.)

- При тези обстоятелства би било целесъобразно на държавите членки да се предостави възможност за повече гъвкавост при определянето на ставките.
- (3) Премахването на ограниченията едновременно с влизането в сила на окончателния режим за облагане на търговията между държавите членки следва да позволи на държавите членки да продължат да прилагат намалените ставки на ДДС, за които сега се предоставят разрешения за дерогации по дял VIII, глава 4 от Директива 2006/112/ЕО и приложение X към нея и чийто срок на действие в противен случай би изтекъл при влизането в сила на този режим.
 - (4) При една окончателна система на ДДС към всички държави членки следва да се прилага еднакво отношение и поради това за тях следва да има еднакви ограничения за прилагането на намалените ставки на ДДС, които следва да останат изключение от стандартната ставка. Такова еднакво отношение без ограничаване на сегашната възможност за гъвкавост за държавите членки да определят ДДС може да се постигне, като на всички тях се позволи да прилагат намалена ставка, за която не се прилага изискването за минимален размер, както и освобождаване с право на приспадане на ДДС върху входящите ресурси, като допълнение към най-много две намалени ставки с минимален размер 5 %.
 - (5) Нарушаване на конкуренцията би могло да възникне в случаите, когато механизмът за облагане не се основава на принципа на местоназначението. Такъв е случаят при туристическите услуги, доставяни като обща услуга съгласно режима за облагане на маржа на печалбата за туристическите агенти, и при стоките, доставяни съгласно специалния режим за стоките втора употреба, при произведенията на изкуството, колекционерските предмети и антикварните предмети, както и при някои стоки и услуги като финансовите услуги, които са освободени без право на приспадане, но за които може да се предостави право на облагане. За да бъдат ограничени всякакви подобни случаи на нарушаване, следва да се установи списък на доставките на стоки и услуги, за които ще се прилага стандартната ставка на ДДС (наричан „отрицателен списък“), въз основа на статистическата класификация на продуктите по дейности. Този списък следва да бъде преглеждан на всеки пет години.
 - (6) С цел избягване на ненужните усложнения и свързаното с тях повишение на разходите на предприятията, особено при вътреобщностната търговия, за стоките и услугите, които може да се използват само като междинен ресурс в дадена стопанска дейност, следва да не е разрешено прилагане на намалени ставки при окончателната система на ДДС. Такива ставки следва да се прилагат само в полза на крайните потребители, а при определянето на тези ставки следва да се осигури еднакво отношение към сходните стоки и услуги, доставяни от различни данъчно задължени лица. Затова те следва да се прилагат за последователно преследване на цел от общ интерес.
 - (7) За да се запази стабилността на публичните финанси на държавите членки и за да бъдат предотвратени прекомерните макроикономически дисбаланси, следва да се осигури подходящо равнище на приходите. Като се има предвид, че ДДС е важен източник на приходи, от изключително значение е като предпазна мярка за националните бюджети да се определи минимален размер на среднопретеглената ставка, който да се спазва постоянно от държавите членки.
 - (8) Въпреки че прилагането на различни ставки в отдалечените райони остава възможно, необходимо е да се гарантира, че стандартната ставка е съобразена с минималния размер от 15 %.

- (9) Целта на настоящата директива е да се осигури еднаква възможност за държавите членки да прилагат намалени ставки. Тъй като тази цел не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки, а поради съществуващите ограничения може да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарността, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз. В съответствие с принципа на пропорционалността, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигането на тези цели.
- (10) В съответствие със Съвместната политическа декларация от 28 септември 2011 г. на държавите членки и на Комисията относно обяснителните документи⁶ държавите членки се задължават в обосновани случаи да прилагат към съобщението за своите мерки за транспониране един или повече документи, в които се разяснява връзката между частите на дадена директива и съответните части на националните актове за транспониране. По отношение на настоящата директива законодателят смята, че предаването на такива документи е обосновано.
- (11) Срокът на действие на дерогациите по дял VIII, глава 4 от Директива 2006/112/ЕО и приложение X към нея следва да изтече на датата на влизане в сила на Директивата за въвеждане на подробни технически мерки за действието на окончателната система на ДДС въз основа на принципа на облагане в държавата членка на местоназначение. Затова настоящата директива и Директивата за въвеждане на подробни технически мерки за действието на окончателната система на ДДС въз основа на принципа на облагане в държавата членка на местоназначение следва да бъдат транспонирани с един и същи краен срок, а националните разпоредби за съобразяване с посочените директиви следва да се прилагат от една и съща дата. До посочената дата следва да продължат да се прилагат сега действащите разпоредби за ставките на данъка, съдържащи се в Директива 2006/112/ЕО и приложенията ѝ.
- (12) Поради това Директива 2006/112/ЕО следва да бъде съответно изменена,
ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

Член 1

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

- 1) В член 94 се заличава параграф 2.
- 2) Член 98 се заменя със следното:

„Член 98

1. Държавите членки могат да прилагат най-много две намалени ставки.

Намалените ставки се определят като процент от данъчната основа, който не може да бъде под 5 %.

⁶ ОВ С 369, 17.12.2011 г., стр. 14.

2. Независимо от параграф 1 освен двете намалени ставки държавите членки могат да прилагат също една намалена ставка под минималния размер от 5 % и освобождаване с право на приспадане на ДДС, платен на предходния етап.

3. Намалените ставки и освобождаванията, прилагани по силата на параграфи 1 и 2, са в полза само на крайния потребител и се прилагат за последователно преследване на цел от общ интерес.

Намалените ставки и освобождаванията по параграфи 1 и 2 не се прилагат за стоките и услугите от категориите, установени в приложение IIIa.“.

- 3) Член 99 се заличава.
- 4) Добавя се следният член 99a:

„Член 99a

При определянето на ставките по членове 97 и 98 държавите членки се уверяват, че среднопретеглената ставка, изчислена по реда на член 4 от Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 на Съвета (*), е винаги над 12 %.

(*) Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 на Съвета от 29 май 1989 г. за окончателни унифицирани схеми за събирането на собствените ресурси, набирани от данък добавена стойност (ОВ L 155, 7.6.1989 г., стр. 9).“.

- 5) Член 100 се заменя със следното:

„Член 100

В срок до 31 декември 2026 г. и след това веднъж на всеки пет години Комисията предава на Съвета доклад за обхвата на приложение IIIa заедно с предложения за изменения на посоченото приложение, ако такива изменения са необходими.“.

- 6) Членове 101, 102, 103 и 104a се заличават.
- 7) Член 105 се изменя, както следва:
 - а) параграф 1 се заличава;
 - б) параграф 2 се заменя със следното:

„2. При сделки, извършвани в автономните региони на Азорските острови и Мадейра, и при пряк внос в тези региони Португалия може да прилага ставки, по-ниски от тези, които се прилагат за континенталната ѝ част. Стандартната ставка обаче не може да бъде по-ниска от 15 %.“.

- 8) В дял VIII се заличава глава 4.
- 9) В член 316, параграф 1 се заличава буква в).
- 10) В член 378, параграф 2 се заличава буква б).
- 11) В член 387 се заличава буква в).
- 12) Приложение III се заличава.
- 13) Добавя се приложение IIIa, съдържащо се в приложението към настоящата директива.

Член 2

1. В срок, съответстващ на крайния срок за транспониране на Директивата за въвеждане на подробни технически мерки за действието на окончателната система на ДДС въз основа на принципа на облагане в държавата членка на местоназначение, държавите членки приемат и публикуват законовите, подзаконовите и административните разпоредби, които са необходими, за да се съобразят с настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.

Те прилагат тези разпоредби от датата, съответстваща на началната дата на прилагане на разпоредбите, които са необходими за съобразяване с Директивата за въвеждане на подробни технически мерки за действието на окончателната система на ДДС въз основа на принципа на облагане в държавата членка на местоназначение.

Комисията публикува известие в Официален вестник на Европейския съюз, в което посочва датите по първата и втората алинея.

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

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.

Член 3

Настоящата директива влиза в сила на двадесетия ден след деня на публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Член 4

Адресати на настоящата директива са държавите членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател