ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 12.4.2021 г.
COM(2021) 181 final

2021/0097 (CNS)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на освобожданията при внос и някои доставки във връзка с мерки от обществен интерес, предприети от Съюза

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Настоящата инициатива има за цел да подкрепи и улесни мерките от обществен интерес, предприети на равнището на Съюза, особено когато Съюзът действа в изпълнение на мандат за придобиване на стоки и услуги с цел безвъзмездното им разпределение между държавите членки в зависимост от техните спешни нужди. Наред с другото, тези мерки са насочени към предотвратяване, подготовка или реагиране при извънредни ситуации в контекста на настоящи или бъдещи кризи и бедствия. Инициативата подкрепя тези мерки, като се премахва данъкът върху добавената стойност (ДДС) като разходен фактор, както и свързаната с това тежест за привеждане в съответствие. По-конкретно настоящото предложение предвижда освобождаване от ДДС на доставените или внесени стоки или услуги от Комисията, агенция или орган на ЕС, когато Комисията, агенцията или органът придобиват тези стоки или услуги в изпълнение на мандат от обществен интерес, възложен им по силата на правото на Съюза.

Продължаващата пандемия от COVID-19 показва особено ясно значението на добрата подготовка и способността за бързо реагиране на основата на структуриран, съгласуван и централизиран подход на равнището на ЕС. Това заключение се отнася и за други настоящи и бъдещи ситуации, които изискват координирани действия на равнището на Съюза. Ето защо, опирайки се на натрупания в борбата с пандемията от COVID-19 опит, настоящата инициатива има за цел да осигури на Европейския съюз широкообхватно и съобразено с бъдещето решение. Целта е да се хармонизират разпоредбите за ДДС в ЕС, например по отношение на мерките в областта на управлението на бедствия и кризи, и по този начин да се улеснят дейностите на Комисията, агенциите на ЕС или други органи на ЕС при изпълнението на всеки мандат, възложен им по силата на правото на Съюза.

Натрупаният в Комисията опит в предприемането на спешни мерки по време на пандемията от COVID-19 показа, че ДДС, налаган на някои сделки, в крайна сметка се превръща в разходен фактор при обществените поръчки, който оказва натиск върху ограничените бюджети. Тези суми на ДДС намаляват обема на стоките и услугите, които Комисията може да набавя за натрупване на запаси или незабавно разпределение в държавите членки, като същевременно усложняват и забавят основаните на солидарност операции, насочени към удовлетворяване на спешните нужди. Освен това разходите за привеждане в съответствие представляват товар за предприятията, които осигуряват стоки и услуги на Съюза, особено по отношение на регистрацията им пред данъчните органи в много или във всички държави членки.

Поради това е налице спешна необходимост от незабавни действия по отношение на борбата срещу настоящата пандемия от COVID-19, както и с цел да се постигне готовност за действие при сравними бъдещи мерки от обществен интерес, предприети на равнището на Съюза. За целта следва да се въведе широкообхватно освобождаване от ДДС за покупки, направени от Комисията, агенция или орган на ЕС с цел даряване, натрупване или друг вид осигуряване на стоки или услуги на държави членки или трети страни, тъй като това е подходящото решение, необходимо за улесняване на координацията на мерките на равнището на Съюза.

Въз основа на поуките от пандемията от COVID-19 и с цел да се осигури съобразено с бъдещето решение, обхватът на настоящото предложение е широк и покрива всички видове стоки и услуги. Що се отнася до стоките, то ще се прилага например за всички видове медицински мерки за противодействие като биологични продукти[1], лекарствени суровини и продукти[2], както и медицински изделия[3]. Предложението обхваща и немедицинските изделия, необходими за справяне с хуманитарни кризи[4]. То обхваща и широк спектър от услуги със или без връзка със сектора на здравеопазването[5].

Легитимната цел, за която тези стоки и услуги се използват от Комисията, агенция или орган на ЕС, е всяка дейност в изпълнение на мандат от обществен интерес, възложен им по силата на правото на Съюза. Придобитите стоки или услуги могат например да бъдат предназначени за безплатно предоставяне на държавите членки или на трета страна[6]. Те могат също така да бъдат част от стратегия за натрупване на продукти с оглед бъдещи дарения.

Изправена пред пандемията от COVID-19, Комисията предприе извънредни мерки в областта на ДДС, за да подпомогне жертвите от разпространението ѝ. На 3 април 2020 г. Комисията прие Решение (ЕС) 2020/491[7], с което на държавите членки се дава възможност временно да освободят от ДДС (и да облекчат от вносни мита) жизненоважни стоки, необходими за борбата с последиците от пандемията от COVID-19 (включващи, наред с друго, лични предпазни средства, медицински изделия за инвитро диагностика, медицински изделия, като например апарати за изкуствена белодробна вентилация, и ограничен брой лекарства[8]).

Решението обхваща само вноса, но не и вътреобщностните доставки или тези на национално ниво, тъй като самостоятелните правомощия на Комисията са ограничени до тази конкретна област. Първоначалната мярка се прилагаше за период от шест

---

1 Например ваксини, кръвни продукти или антитела.

2 Например антимикробни средства и антибиотици, антидоти за противодействие на химически заплахи, лекарствено лечение на радиационно увреждане, антитоксини, йодни таблетки за използване при ядрени аварии.

3 Например диагностични тестове и материали за тестване, лабораторно оборудване, лични предпазни средства (ЛПС) като ръкавици, респиратори/маски, наметала, продукти и оборудване за дезинфекция.

4 Например палатки, походни легла, облекло и храна; оборудване за издирване и спасяване за земетръсни региони; чували с пясък, спасителни жилетки и надуваеми лодки за често наводнявани региони; устройства за измерване на радиацията при ядрени аварии.

5 Например разработване, производство и доставка на необходимите продукти; научноизследователски и иновационни дейности; дейности по съвместно възлагане на обществени поръчки; стратегическо натрупване на запаси от продукти; фармацевтични лицензии; прилагане на терапевтични средства; настаняване на пациенти; обмен на медицински специалисти или други експерти; осигуряване на карантинни съоръжения; клинични изпитвания; научно валидиране на медицински продукти; дезинфекция на помещения.

6 Например болница, национален здравен орган или орган за реагиране при бедствия или частно дружество, което отговаря за реагиране при бедствия.

7 Решение (ЕС) 2020/491 на Комисията от 3 април 2020 г. за освобождаване от вносни мита и от ДДС при внос на стоки, необходими за борбата с последиците от пандемията от COVID-19 през 2020 г. (ОВ L 103 I, 3.4.2020 г., стр. 1).

8 Примерен списък на обхванатите стоки можете да намерите на адрес https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/03-04-2020-import-duties-vat-exemptions-on-importation-covid-19-list-of-goods.pdf

месеца и беше удължена допълнително до 31 октомври 2020 г.[9] и 30 април 2021 г.[10] В момента се подготвя още едно удължаване.

На 7 декември 2020 г.[11] Съветът прие предложение на Комисията[12], с което се изменя Директива 2006/112/ЕО на Съвета[13] (Директивата за ДДС) и се дава възможност на държавите членки да прилагат намалена ставка на ДДС за снабдяването с медицински изделия за инвитро диагностика на COVID-19 и тясно свързаните с тях услуги. Освен това държавите членки могат да предоставят освобождаване с възможност за приспадане на платения на предходния етап ДДС по отношение на доставката на тези изделия и тясно свързаните с тях услуги, както и на доставката на ваксини срещу COVID-19 и услугите, тясно свързани с тези ваксини.

Тези мерки осигуриха бързи, ефективни и целенасочени решения за спешните нужди, възникнали в хода на пандемията от COVID-19. Те обаче са много ограничени по обхват на прилагане и имат временен характер и не всички държави членки избраха да използват варианта за нулеви ставки там, където беше предоставен.

Директивата за ДДС предвижда, при определени условия и ограничения, освобождаване[14] с възможност за приспадане на ДДС на предходния етап по отношение на вноса на стоки от и доставката на стоки и услуги за европейски органи (включително Комисията), за които се прилага Протоколът за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз[15]. Въз основа на съответното тълкуване на Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз това освобождаване е строго ограничено до покупките, направени за официална употреба от съответния орган на ЕС. То няма да се прилага за закупуването на стоки и услуги, които например са предназначени да бъдат предоставени безплатно на държавите членки или на трета страна, например национален здравен орган или болница, тъй като това не се счита за официална употреба. Точно такива случаи обаче могат да станат особено важни в отговор на кризи и следователно приложимите понастоящем освобождавания от ДДС в това отношение не са достатъчни.

Предложението на Комисията от 2018 г.[16] за изменение на Директивата за ДДС по отношение на ставките на ДДС, което е в процедура по приемане от Съвета, също не би

---

9 Решение (ЕС) 2020/1101 на Комисията от 23 юли 2020 г. за изменение на Решение (ЕС) 2020/491 за освобождаване от вносни мита и от ДДС при внос на стоки, необходими за борбата с последиците от пандемията от COVID-19 през 2020 г. (ОВ L 241, 27.7.2020 г., стр. 36).

10 Решение (ЕС) 2020/1573 на Комисията от 28 октомври 2020 г. за изменение на Решение (ЕС) 2020/491 за освобождаване от вносни мита и от ДДС при внос на стоки, необходими за борбата с последиците от пандемията от COVID-19 през 2020 г. (ОВ L 359, 29.10.2020 г., стр. 8).

11 Директива (ЕС) 2020/2020 на Съвета от 7 декември 2020 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на временни мерки във връзка с данъка върху добавената стойност, приложим за ваксини срещу COVID-19 и медицински изделия за инвитро диагностика на COVID-19 в отговор на пандемията от COVID-19 (ОВ L 419, 11.12.2020 г., стр. 1).

12 Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО на Съвета по отношение на временните мерки във връзка с данъка върху добавената стойност за ваксини срещу COVID-19 и медицински изделия за инвитро диагностика на COVID-19 в отговор на пандемията от COVID-19 (COM(2020) 688 final).

13 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), изменена.

14 Член 143, параграф 1, буква еа) и член 151, параграф 1, буква аа).

15 Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз (ОВ C 326, 26.10.2012 г., стр. 1).

16 Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка върху добавената стойност, COM(2018) 20 final, 18 януари 2018 г.

могло да осигури задоволително решение чрез премахването на ДДС от всички сделки, каквато е целта на настоящата инициатива. Ако бъде прието единодушно от Съвета, то би позволило на държавите членки да прилагат намалена или дори нулева ставка[17] за някои доставки, ако такива доставки са от полза единствено за крайния потребител и са насочени към постигането на цел от общ интерес. При всички случаи прилагането на такова благоприятно третиране за целите на ДДС ще остане решение на държавите членки, вземано при упражняване на оперативна самостоятелност.

Следва да се въведе електронен формуляр, с което да се помогне на държавите членки да се справят по-добре с предизвикателствата на цифровата ера и да се намали административната тежест, свързана с използването на хартиената версия на удостоверението за освобождаване, предвидено в приложение II към Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 на Съвета[18], особено в кризисни ситуации, например пандемии. Целта на формуляра е да се потвърди, че сделката отговаря на условията за освобождаване съгласно член 151, параграф 1, първа алинея от Директивата за ДДС. Както вече е уредено в член 199б, параграф 4 от Директивата за ДДС, Комисията следва да бъде оправомощена да приема чрез актове за изпълнение техническите подробности относно този формуляр, включително общо електронно съобщение, с което да се предава информацията, като се консултира с Постоянния комитет по административно сътрудничество, създаден съгласно член 58 от Регламент (ЕС) № 904/2010[19] и като прилага процедурата по разглеждане, посочена в член 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011[20].

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

Настоящото предложение допълва Решение (ЕС) 2020/491 на Комисията от 3 април 2020 г. за освобождаване от вносни мита и от ДДС при внос на стоки, необходими за борбата с последиците от пандемията от COVID-19 през 2020 г., чието действие беше удължено до края на април 2021 г. То допълва също така Директива (ЕС) 2020/2020 на Съвета от 7 декември 2020 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на временни мерки във връзка с данъка върху добавената стойност, приложим за ваксини срещу COVID-19 и медицински изделия за инвитро диагностика на COVID-19 в отговор на пандемията от COVID-19. Съгласувано е и с предложението на Комисията от 2018 г. за изменение на Директивата за ДДС по отношение на ставките на ДДС, което предстои да бъде разгледано от Съвета.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Предложението е в съответствие с инициативите, предприети в рамките на политиките на ЕС, например Европейския здравен съюз и фармацевтичната стратегия за Европа. То е особено тясно съгласувано с инициативите, описани по-долу.

---

17 Освобождаване от ДДС с приспадане на ДДС, платен на предходния етап от веригата на доставки.

18 Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 на Съвета от 15 март 2011 г. за установяване на мерки за прилагане на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (преработена версия) (ОВ L 77, 23.3.2011 г., стр. 1).

19 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 (ОВ L 268, 12.10.2010 г., стр. 1).

20 Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13).

На 14 април 2020 г. Съветът задейства Инструмента за спешна подкрепа (ИСП)[21], който помага на държавите членки да реагират на пандемията от COVID-19 като отговорят на спешните нужди по стратегически и координиран начин на равнището на ЕС.

На 2 юни 2020 г. Комисията предложи[22] целенасочени промени в Механизма за гражданска защита на ЕС[23], които да позволят на Съюза и на държавите членки да се подготвят по-добре и да реагират бързо и ефективно на бъдещи кризи, по-специално на тези с голямо въздействие, предвид потенциалните смущения на нашите икономики и общества, както ясно се вижда в извънредната ситуация, породена от COVID-19. Общата цел на Механизма за гражданска защита на ЕС е да се укрепи сътрудничеството между държавите — членки на ЕС, и шестте участващи държави[24] в областта на гражданската защита с оглед подобряване на превенцията, готовността и реагирането при бедствия. Когато мащабът на извънредната ситуация надхвърля капацитета за реагиране на дадена държава, тази държава може да поиска помощ чрез механизма. Чрез механизма Комисията играе ключова роля при координирането на реакцията при бедствия в Европа и извън нея и допринася с поне 75 % от транспортните и/или текущите разходи за операциите. Координационният център на ЕС за реагиране при извънредни ситуации (ERCC)[25] към Комисията е в основата на Механизма на ЕС за гражданска защита и координира доставките на помощ за засегнати от бедствия държави, например хуманитарни доставки, ноу-хау, екипи за гражданска защита и специализирано оборудване.

На 16 септември 2020 г. в обръщението си за състоянието на Съюза през 2020 г. председателят на Комисията изтъкна необходимостта да се извлекат поуки от настоящата криза и да се изгради Европейски здравен съюз. Наред с това тя очерта съответните ключови инициативи за 2021 г. в писмо за намеренията[26] до председателя на Европейския парламент и председателството на Съвета. Тези инициативи съдържат и законодателни предложения, насочени към създаване на нова Европейска агенция за биомедицински научни изследвания и развойна дейност, удължаване на мандатите на Европейската агенция по лекарствата (EMA) и Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC) и създаване на европейско пространство на здравни данни.

В работната си програма за 2021 г.[27] Комисията подчерта необходимостта от укрепване на готовността за действия при кризи и управлението на трансграничните заплахи за здравето и потвърди, че е време да изградим по-силен Европейски здравен съюз. Работната програма съдържа законодателни предложения за укрепване на рамката на ЕС за откриване и реагиране на сериозни трансгранични заплахи за здравето и за засилване на ролята на съществуващите агенции. Допълнителни инициативи ще

---

21 Регламент (ЕС) 2020/521 на Съвета от 14 април 2020 г. за активиране на спешната подкрепа по Регламент (ЕС) 2016/369 и за изменение на разпоредбите на посочения регламент предвид избухването на COVID-19 (ОВ L 117, 15.4.2020 г., стр. 3).

22 Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение № 1313/2013/ЕС относно механизъм за гражданска защита на Съюза (COM(2020) 220 final).

23 Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 924).

24 Исландия, Норвегия, Сърбия, Северна Македония, Черна гора и Турция.

25 https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

26 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/state_of_the_union_2020_letter_of_intent_bg.pdf

27 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 19 октомври 2020 г.: „Жизнен съюз в един уязвим свят“ (COM(2020) 690 final).

включват предложение за създаване на агенция за биомедицински научни изследвания и развойна дейност, нова фармацевтична стратегия, която да гарантира, че гражданите могат да разчитат на безопасни и висококачествени лекарства на достъпни цени и европейско пространство на здравни данни за по-добро здравеопазване и изготвяне на по-добри политики в полза на пациентите.

През март 2021 г. беше приета новата програма за действие на Съюза в областта на здравето (програмата „ЕС в подкрепа на здравето“)[28], която има за цел да направи здравните системи по-устойчиви при преодоляването на трансгранични заплахи за здравето като COVID-19 и да подобри капацитета за управление при кризи. Освен това тя ще превърне Европейския здравен съюз в реалност като инвестира в грижи за болните от рак, по-добра подготвеност за пандемии, наличие на лекарства и иновации и стимулиране на цифровото здравеопазване и профилактиката на заболяванията.

В съобщението си от 11 ноември 2020 г.[29] Комисията очерта първите градивни елементи на Европейския здравен съюз. Предложението беше придружено от три законодателни предложения: регламент за сериозните трансгранични заплахи за здравето, който заменя Решение 1082/2013/ЕС[30], и укрепване на мандатите на ECDC[31] и EMA[32].

Новата инициатива за Европейски здравен съюз призовава за укрепване на съществуващите структури и механизми за по-добра защита, превенция, подготвеност и отговор на равнището на ЕС при опасности за човешкото здраве. В нея се препоръчва подсилена рамка за трансгранично сътрудничество за борба с всички заплахи за здравето с цел да се опази по-добре човешкият живот и да се предпази вътрешният пазар, както и да се поддържат най-високите стандарти при защитата на правата на човека и гражданските свободи. Също така се укрепва ролята на ЕС в координацията и сътрудничеството, осъществявани на международно ниво с цел предотвратяване и контрол на трансгранични заплахи за здравето и подобряване на глобалната здравна сигурност.

В контекста на новия Европейски здравен съюз Комисията също така обяви законодателно предложение, което ще представи до края на 2021 г., с което се създава Орган за реакции при извънредни здравни ситуации (HERA).

---

28 Регламент (ЕС) 2021/522 на Европейския парламент и на Съвета от 24 март 2021 г. за създаване на програма за действията на Съюза в областта на здравето (програма „ЕС в подкрепа на здравето“) за периода 2021—2027 г. и за отмяна на Регламент (ЕС) № 282/2014 (ОВ L 107, 26.3.2021 г., стр. 1).

29 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Изграждане на Европейски здравен съюз: подсилване на издръжливостта на ЕС на трансгранични заплахи за здравето“ (COM(2020) 724 final).

30 Решение № 1082/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г. за сериозните трансгранични заплахи за здравето и за отмяна на Решение № 2119/98/ЕО (ОВ L 293, 5.11.2013, стр. 1).

31 Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 851/2004 за създаване на Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията (COM(2020) 726 final).

32 Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно засилена роля на Европейската агенция по лекарствата в готовността за действия при кризи и управлението на кризи по отношение на лекарствените продукти и медицинските изделия (COM(2020) 725 final).

В съобщението си от 25 ноември 2020 г.[33] Комисията представи нова фармацевтична стратегия за Европа с конкретни мерки, които да осигурят достъпност, наличност и приемливи цени на лекарствените продукти. Те подкрепят диверсифицираните и сигурни вериги на доставка, които гарантират отворената стратегическа автономност на ЕС в света, и ще насърчават екологично устойчивите фармацевтични продукти. Стратегията също така има за цел да подобри механизмите за готовност за действия и реакция по време на кризи.

Важно е да се отбележи, че съществуващите и бъдещите агенции на ЕС, както и други органи на ЕС, играят все по-важна роля в преследването на целите на горепосочените или други бъдещи инициативи. Следователно настоящото законодателно предложение следва също да обхване доставките или вноса за тези агенции или органи.

ЕМА е създадена през 1995 г.[34] и мисията ѝ е да насърчава високите научни постижения при оценката и надзора на лекарствените продукти в полза на общественото здраве и здравето на животните. Нейният мандат ще бъде подсилен в контекста на новия Европейски здравен съюз, така че да включва наблюдение и смекчаване на потенциалния недостиг на критични лекарства и медицински изделия, осигуряване на научна консултация за лекарствени продукти с потенциала да лекуват, предотвратяват или диагностицират заболявания, които предизвикват кризи, координиране на проучвания за наблюдение на ефективността и безопасността на ваксини, както и координиране на клинични изпитвания.

ECDC е създаден през 2005 г.[35] и неговата мисия е да открива, оценява и оповестява настоящите и възникващите заплахи за човешкото здраве от инфекциозни заболявания. Бъдещият му мандат ще обхваща епидемиологичния надзор (в реално време), готовността и реагирането, докладването и одита, предоставянето на необвързващи препоръки и варианти за управление на риска, капацитет за мобилизиране и използване на Работната група на ЕС по въпросите на здравеопазването с цел подпомагане на реакцията на държавите членки на местно равнище и изграждането на мрежа от референтни лаборатории в ЕС и мрежа за вещества от човешки произход.

Бъдещата мисия на HERA ще бъде да даде възможност на ЕС и на неговите държави членки да прилагат бързо най-напредналите медицински и други мерки в случай на извънредна здравна ситуация, като се обхване цялата верига за създаване на стойност — от замисъла до разпространението и използването[36].

---

33 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Фармацевтична стратегия за Европа“ (COM(2020) 761 final).

34 Регламент (ЕИО) № 2309/93 на Съвета от 22 юли 1993 г. за определяне на процедури на Общността за упълномощаване и надзор на лечебни продукти за употреба в хуманната и ветеринарната медицина и за учредяване на Европейска агенция за оценка на медикаменти (ОВ L 214, 24.8.1993 г., стр. 1).

35 Регламент (ЕО) № 851/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. за създаване на Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията (ОВ L 142, 30.4.2004 г., стр. 1).

36 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Изграждане на Европейски здравен съюз: подсилване на издръжливостта на ЕС на трансгранични заплахи за здравето“ (COM(2020) 724 final).

За 2020/2021 г. вече са осъществени или са планирани няколко съвместни процедури за възлагане на обществени поръчки[37], които обхващат стоки, необходими за справяне с пандемията от COVID-19, например лични предпазни средства (ЛПС), апарати за изкуствена белодробна вентилация, лабораторно оборудване, материали за ваксинация, бързи антигенни тестове и терапевтични средства (напр. ремдезивир). По линия на Инструмента за спешна подкрепа Комисията набави пряко маски, терапевтични средства и тестове, които да бъдат дарени на държавите членки.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Правното основание на предложението е член 113 от Договора за функционирането на ЕС. 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 разпоредбите 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. Настоящата Директива за ДДС не позволява на държавите членки да прилагат общо освобождаване от ДДС по отношение на вноса на стоки от и доставката на стоки и услуги за Комисията или агенция или орган на ЕС, предназначени да подкрепят и улесняват мерките от обществен интерес, предприемани на равнището на ЕС. Законодателна инициатива на равнището на ЕС за изменение на директивата е най-ефикасният начин за гарантиране на функционирането на такива мерки чрез пълното премахване на ДДС като разходен фактор, както и чрез премахване на допълнителната тежест, породена от свързаните с това разходи за привеждане в съответствие.

• Пропорционалност

Предложението е в съответствие с принципа на пропорционалност, тъй като не надхвърля необходимото и пропорционалното за постигане на поставената цел. Инициативата предвижда освобождаване от ДДС за вноса на стоки и доставката на стоки и услуги за Комисията или агенция или орган на ЕС в изпълнение на мандат, възложен им според правото на Съюза, особено с цел подготовка на мерки срещу кризи и бедствия. Предвид въздействието, което кризи или бедствия като пандемията от COVID-19 могат да окажат върху икономиките на държавите членки, предложените мерки са пропорционални с оглед на отражението им върху бюджета на някои държави членки в резултат на освобождаването от ДДС.

• Избор на инструмент

За изменение на действащата Директива за ДДС е необходима директива.

---

[37] Член 5 от Решение № 1082/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г. за сериозните трансгранични заплахи за здравето и за отмяна на Решение № 2119/98/ЕО (ОВ L 293, 5.11.2013 г., стр. 1).

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

- **Консултации със заинтересованите страни**

Не беше проведена консултация със заинтересованите страни поради неотложния характер на инициативата в контекста на пандемията от COVID-19.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Комисията се позовава на публично достъпната информация относно епидемиологичната обстановка, както и на съответните налични научни доказателства по отношение на продължаващата пандемия от COVID-19 и последиците от нея за сравними бъдещи предизвикателства.

- **Оценка на въздействието**

Не беше проведена отделна оценка на въздействието поради неотложния характер на инициативата в контекста на пандемията от COVID-19.

- **Основни права**

Настоящото предложение до голяма степен ще улесни мерките на Съюза, особено по отношение на защитата на здравето. Здравето е основно човешко право. Предложението е в съответствие с член 168 от Договора за функционирането на Европейския съюз, предвиждащ, че при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве. Освен това то е в съответствие с член 35 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който предвижда, че всеки има право на достъп до здравна профилактика и да ползва медицински грижи при условията, установени от националните законодателства и практики.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

С предложението ще се премахне ДДС като разходен фактор от програмите на ЕС. При същия бюджет това ще позволи на ЕС да закупи повече стоки и услуги, например предназначени за безплатно разпространение за дадена държава членка, национален здравен орган или болница.

Като въведе ново освобождаване от ДДС, предложението би могло да намали приходите от ДДС, събирани от държавите членки, и следователно собствения ресурс на база ДДС. Макар да не се очаква отрицателно отражение върху бюджета на ЕС, тъй като собственият ресурс въз основа на брутния национален доход (БНД) компенсира всички разходи, които не са покрити от традиционните собствени ресурси, несъбраният собствен ресурс от ДДС от някои държави членки ще трябва да бъде компенсиран от всички държави членки чрез собствения ресурс въз основа на БНД. Предвид факта, обаче, че настоящият обем на стоките и услугите, закупени от институциите на ЕС и подлежащи на облагане с ДДС е малък (в сравнение с икономиката като цяло), това въздействие вероятно ще бъде изключително ограничено.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

• Обяснителни документи (за директивите)

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

• Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението

Член 1, точка 1 и точка 2, буква а) са насочени към изменение на Директивата за ДДС чрез въвеждане на освобождаване от ДДС за вноса на стоки (нова буква еб) в член 143, параграф 1) и за доставката на стоки или услуги (нова буква аб) в член 151, параграф 1) от Европейската комисия или агенция или орган, създадени съгласно правото на Съюза, ако Комисията, агенцията или органът придобиват тези стоки или услуги в изпълнение на мандат от обществен интерес, възложен им съгласно правото на Съюза.

Член 1, точка 2, буква б) има за цел да оправомощи Комисията да въведе електронен формуляр на удостоверението за освобождаване, което служи да потвърди, че сделката отговаря на условията за освобождаване съгласно член 151, параграф 1, първа алинея от Директивата за ДДС. Електронният формуляр следва да бъде въведен, за да позволи на държавите членки да се справят по-добре с предизвикателствата на цифровата ера и да се намали административната тежест, свързана с използването на формуляра на хартиен носител, особено в ситуации на кризи като пандемии. Електронният формуляр следва да бъде приет след консултация с Постоянния комитет по административно сътрудничество, създаден съгласно член 58 от Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета[38], като се прилага процедурата по разглеждане, посочена в член 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011[39].

Така предложението ще подкрепи и улесни мерките от обществен интерес, предприети на равнището на Съюза, като премахване на сумите на ДДС, които се превръщат в разходен фактор, както и свързаната с това тежест за привеждане в съответствие. Сделките, обхванати от настоящото предложение, в никакъв случай не се ограничават до „дейностите от обществен интерес“, посочени в дял IX, глава 2 от Директивата за ДДС.

Макар настоящата инициатива да има за цел да улесни предприемането на мерки в различни области на политиката, тя е особено спешна с оглед на продължаващата пандемия от COVID-19. Някои мерки, които попадат в обхвата на настоящата инициатива, вече са в ход. За да се осигури максимална полза за държавите членки, те следва да прилагат освобождаването от ДДС, въведено с предложението, със задна дата за сделки, осъществени от 1 януари 2021 г. насам.

---

[38] 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 (ОВ L 268, 12.10.2010 г., стр. 1).

[39] Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13).

2021/0097 (CNS)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на освобожданията при внос и някои доставки във връзка с мерки от обществен интерес, предприети от Съюза

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 парламент[1],

като взе предвид становището на Европейския икономически и социален комитет[2],

в съответствие със специална законодателна процедура,

като има предвид, че:

(1) В съответствие с Директива 2006/112/ЕО на Съвета[3] държавите членки освобождават от данък върху добавената стойност (ДДС) вноса на стоки от и доставката на стоки и услуги за Европейския съюз, Европейската общност за атомна енергия, Европейската централна банка или Европейската инвестиционна банка или за органите, създадени от Европейския съюз, за които е в сила Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, приложен към Договора за функционирането на Европейския съюз („Протоколът“), в границите и при условията на протокола и споразуменията за неговото прилагане или споразуменията за седалищата, и по-специално при условие че това не води до нарушаване на конкуренцията. Това освобождаване обаче е строго ограничено до покупките, направени за служебно ползване, и не се прилага за ситуации, в които стоки и услуги се закупуват от органи на Съюза в името на обществения интерес, особено когато те се предоставят безплатно на държавите членки или трети страни като национални органи или институции.

(2) Натрупаният в хода на пандемията от COVID-19 опит показва спешна необходимост от приемане на мерки за постигане на готовност за действие при сходни ситуации в бъдеще. За да бъдат тези действия възможни, е необходимо да се въведе широкообхватно освобождаване от ДДС за придобиването на стоки и услуги от Комисията или от агенция или орган, създадени съгласно правото на Съюза в изпълнение на мандат от обществен интерес, възложен им съгласно правото на Съюза. Такова освобождаване по-конкретно е предпоставка за

[1] ОВ C , , стр. .

[2] ОВ C , , стр. .

[3] 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).

способността да се предложат решения, необходими за улесняване на координираните мерки за управление на кризи на равнището на Съюза. То ще гарантира, че мерките, които се предприемат по различните инициативи на Съюза, не се възпрепятстват от суми ДДС, които трябва да се събират, нито от свързаната с това тежест за привеждане в съответствие, наложена на доставчиците на необходимите стоки или услуги. Сделките, обхванати от въведеното с настоящото предложение освобождаване, в никакъв случай не се ограничават до „дейностите от обществен интерес“, посочени в дял IX, глава 2 от Директива 2006/112/ЕО.

(3) Вече е въведено удостоверение за освобождаване, посочено в приложение II към Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 на Съвета[4], което служи да потвърди, че доставката на стоки или услуги за отговарящ на условията орган или физическо лице е допустима за освобождаване съгласно член 151 от Директива 2006/112/ЕО. От Комисията, агенцията или органа, създадени съгласно правото на Съюза, придобиващи стоките и услугите, за които се прилага новото освобождаване от ДДС, следва да се изисква да представят удостоверение за своите доставчици, потвърждаващо, че съответната сделка отговаря на условията за освобождаване. За да се улесни издаването и предаването, това удостоверение следва да бъде електронно. За да се осигурят еднакви условия за прилагането на член 151, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО, на Комисията следва да бъдат предоставени изпълнителни правомощия по отношение на техническите подробности за съдържанието и издаването на удостоверението за освобождаване, както и за спецификациите относно електронното съобщение, с което се предава съдържащата се в удостоверението информация. Тези правомощия следва да бъдат упражнявани в съответствие с Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета[5].

(4) Поради това Директива 2006/112/ЕО следва да бъде съответно изменена.

(5) С оглед на настоящата пандемия от COVID-19 някои мерки, които биха попаднали в обхвата на тези освобождавания, вече са в ход. За да се използва оптимално бюджетът на Съюза в името на обществения интерес, освобожданията, въведени с настоящата директива, следва да се прилагат от 1 януари 2021 г.,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

Член 1

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

(1) в член 143, параграф 1 се вмъква следната буква еб):

„еб) вноса на стоки от Комисията или от агенция или орган, създадени съгласно правото на Съюза, ако Комисията или такава агенция или орган

[4] Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 на Съвета от 15 март 2011 г. за установяване на мерки за прилагане на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (преработена версия) (ОВ L 77, 23.3.2011 г., стр. 1).

[5] Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13).

придобиват тези стоки или услуги в изпълнение на мандат от обществен интерес, възложен им съгласно правото на Съюза;“;

(2) Член 151, параграф 1 се изменя, както следва:

а) в първата алинея се вмъква следната буква аб):

„аб) доставката на стоки или услуги за Комисията или за агенция или орган, създадени съгласно правото на Съюза, ако Комисията или такава агенция или орган придобиват тези стоки или услуги в изпълнение на мандат от обществен интерес, възложен им съгласно правото на Съюза;“;

б) добавя се следната алинея:

„Създава се удостоверение за освобождаване, което служи да потвърди, че сделката отговаря на условията за освобождаване съгласно първа алинея от настоящия параграф. Чрез актове за изпълнение Комисията определя техническите подробности относно съдържанието и издаването на удостоверението за освобождаване, както и спецификациите на електронното съобщение, с което се предава съдържащата се в удостоверението информация. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011 и комитет за нейните цели е комитетът, създаден съгласно член 58 от Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета.“.

Член 2

Транспониране

1. Държавите членки приемат и публикуват не по-късно от 30 април 2021 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.

Те прилагат тези разпоредби от 1 януари 2021 г.

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

Тя се прилага от 1 януари 2021 г.

Член 4

Адресати на настоящата директива са държавите членки.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател

ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА

1. НАИМЕНОВАНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО:

Предложение за ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА за изменение на Директива 2006/112/ЕО на Съвета с цел премахване на разходите за ДДС във връзка с мерки от обществен интерес, предприемани от Съюза.

2. БЮДЖЕТНИ РЕДОВЕ

2021

Глава 13, статия 130

Сума, предвидена в бюджета за 2021 г.: 17 967 491 250 €

3. ФИНАНСОВО ОТРАЖЕНИЕ

Предложението има финансово отражение както върху разходите, така и върху приходите — въздействието е както следва:

Бюджетен ред	Приходи *Отражение върху собствените ресурси*	Период: 1.1.2021 г. — 31.12.2021 г. (в милиона евро до първия десетичен знак)
Икономии в разходите на Комисията за ДДС (потенциално по много различни бюджетни редове)		- 110,00
Глава 13, статия 130		1,65
Общо		**- 108,35**

Новото освобождаване от ДДС, въведено с настоящото предложение, е ограничено до вноса на стоки от и предоставянето на стоки и услуги на Комисията, на агенция или агенция или друг орган, създаден съгласно правото на Съюза, и не се прилага за внос или покупки, извършени от търговски оператори.

Целта на предложението е да се премахнат сумите на ДДС от бюджетните разходи на Комисията, на агенция или друг орган, създаден съгласно правото на Съюза. Това ще се отнася главно до обществени поръчки за стоки или услуги, предназначени да бъдат предоставяни безплатно (дарени) на държави членки или трети страни. От съображения

за опростяване и поради липсата на данни за действителните суми на ДДС, плащани от бюджетите на ЕС, бюджетните икономии за 2021 г. се оценяват със задна дата по бюджета за 2020 г. на Инструмента за спешна подкрепа (ИСП) в размер на 3,45 млрд. евро. От тази сума беше приспаднат бюджетът на Инструмента за ваксини в размер на 2,9 млрд. евро, тъй като тези сделки са били извършени пряко към държавите членки (а не към Комисията).

На тази основа общата прогнозна стойност на вноса и доставката на стоки и услуги във връзка с обхванатите от предложението дейности по купуване и даряване за периода е **550 млн. евро**. Сумата, спестена от ДДС в бюджетните разходи, се оценява по примерна данъчна ставка от 20 % и следователно възлиза на 110 млн. евро.

Въздействието върху бюджета на ЕС от намаляването на ДДС от собствени ресурси, като се вземе предвид унифицираната изискуема ставка (0,30 %), се оценява на 1,65 млн. евро.

Макар че повечето от тези разходи в рамките на ИСП в действителност са били освободени от ДДС по силата на Решение (ЕС) 2020/491 (внос на здравни материали) и Директива (ЕС) 2020/2020 на Съвета (нулева ставка за тестовете), дейностите по купуване и даряване могат да се отнасят на практика до почти всяка стока или услуга в бъдеще, а горепосочените правни актове са с временен характер. Следователно е целесъобразно общата сума по ИСП (минус частта за ваксините) да се разглежда като допускане.

4. МЕРКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ

Решението съдържа разпоредби, с които органите на държавите членки са задължени да съобщават на Комисията текста на основните разпоредби на националното законодателство, които се приемат в областта, обхваната от предложението.