



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 2 юли 2019 г.
(OR. en)

10903/19

Междуетноститутуционално досие:
2019/0146(NLE)

FISC 316
ECOFIN 691

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
Дата на получаване:	2 юли 2019 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2019) 309 final
Относно:	Предложение за РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА за изменение на Решение за изпълнение 2013/805/ЕС за предоставяне на разрешение на Република Полша да въведе мерки за дерогация от член 26, параграф 1, буква а) и член 168 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2019) 309 final.

Приложение: COM(2019) 309 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.7.2019 г.
COM(2019) 309 final

2019/0146 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за изменение на Решение за изпълнение 2013/805/ЕС за предоставяне на
разрешение на Република Полша да въведе мерки за дерогация от член 26,
параграф 1, буква а) и член 168 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система
на данъка върху добавената стойност**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

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

С писмо, заведено в Комисията на 14 януари 2019 г., Полша поиска удължаване на срока на действие на дерогацията от член 26, параграф 1, буква а) и от член 168 от Директивата за ДДС, за да продължи: а) да ограничава до 50 % правото на приспадане на ДДС върху получените доставки, начислен върху разходите, свързани с някои моторни превозни средства; б) да освобождава от ДДС употребата от данъчно задължените лица за лични нужди или за други цели, различни от стопанска дейност, на моторни превозни средства, обхванати от дерогацията. В съответствие с член 395, параграф 2 от Директивата за ДДС Комисията информира с писмо от 15 април 2019 г. останалите държави членки за отправеното от Полша искане. С писмо от 16 април 2019 г. Комисията уведоми Полша, че разполага с пълната информация, която смята за необходима за разглеждане на искането.

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

В член 168 от Директивата за ДДС е установено правото на данъчно задълженото лице да приспада ДДС, начислен върху покупката на стоки или услуги, използвани за целите на облагаеми сделки в държавата членка, в която се извършват тези сделки. В член 26, параграф 1, буква а) от същата директива се предвижда употребата за лични нужди на стоки, които са част от стопанските активи, да се третира като възмездна доставка на услуги, когато дължимият за такива стоки ДДС подлежи на приспадане.

В случая на пътническите автомобили, които са част от стопанските активи, при прилагането на посочените по-горе разпоредби са налице редица практически затруднения, най-вече защото не е лесно да се направи разграничение между употребата за лични нужди и тази за стопански цели на дадено моторно превозно средство. Когато пък за употребата на такива автомобили се водят дневници, това създава допълнително бреме както за стопанските субекти, които ги водят, така и за администрациите, които ги проверяват. В резултат на тези затруднения може да се увеличат опитите за злоупотреби или за измами с ДДС.

Понастоящем чрез дерогация от член 168 от Директивата за ДДС на Полша е разрешено да ограничава до 50 % правото на приспадане на ДДС, начисляван при закупуването, вътреобщностното придобиване, вноса, наемането или лизинга на моторни превозни средства, както и на ДДС, начисляван върху разходите, свързани с тези превозни средства, при условие че те не се използват изцяло за целите на стопанската дейност. Дерогацията не обхваща моторните превозни средства с общо максимално тегло над 3,5 тона или тези с повече от девет седалки, включително мястото на водача. Тя не обхваща и разходите, които са изцяло свързани със стопанската дейност на данъчно задълженото лице.

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

Освен това чрез дерогация от член 26, параграф 1, буква а) от Директивата за ДДС на Полша е разрешено да освобождава от ДДС употребата от данъчно задълженото лице за лични нужди или за нуждите на неговия персонал на превозните средства, обхванати от горепосочената дерогация. За употреба за лични нужди се счита всяка употреба за цели, различни от стопанската дейност на лицето.

Разрешението за посочените по-горе мерки за дерогация беше дадено от Съвета най-напред² чрез Решение за изпълнение 2013/805/ЕС от 17 декември 2013 г.³ за периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2016 г. Впоследствие Полша включи разрешените мерки в националното си законодателство за ДДС с действие от 1 април 2014 г.⁴

През 2016 г. Полша поиска удължаване на срока, в рамките на който могат да се прилагат въпросните мерки. С Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1837 от 11 октомври 2016 г.⁵ Съветът даде разрешение този срок да бъде удължен до 31 декември 2019 г.

Настоящото искане на Полша за ново продължаване на дерогацията до 31 декември 2022 г. се основава на същите съображения като представените в предишните искания. В съответствие с член 3, параграф 2 от Решение 2013/805/ЕС искането се придружава от доклад, включващ преглед на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане.

Полша поддържа становището, че текущата ставка от 50 % е оправдана и следва да продължи да се прилага, тъй като е допринесла за опростяване на процедурата за събиране на ДДС и е предотвратила отклонението от данъчно облагане. Според представената от Полша информация малките предприятия с неголям оборот (микропредприятията) и няколко служители преобладават в полската икономика. Такива предприятия са или еднолични търговци, или семейни дружества. В периода 2014—2017 г. те са съставлявали близо 96 % от общия брой на предприятията в страната. Полша твърди, че е трудно да се постави разграничителна линия между употребата за лични нужди и тази за стопански цели на служебните превозни средства в притежание на такива микропредприятия. Същото се отнася и за големите дружества, които често предоставят своите превозни средства за изключително ползване от служителите като допълнителна непарична придобивка. Вярно е, че за разграничаване на употребата за лични нужди и тази за стопански цели на служебните превозни средства ще са необходими усилия и разходи за водене на подходящи дневници, които усилия са несъразмерни спрямо потенциалните ползи, особено за едноличните търговци и микропредприятията. Това може да породи и правни спорове между данъчните органи и данъчно задължените лица, водещи до допълнителни разходи.

Твърди се, че процентната ставка от 50 % отразява адекватно действителната употреба за стопански цели на такива превозни средства. И наистина, както твърди Полша, прилагането на по-висока или по-ниска ставка би довело до прекалено големи несъответствия между определената ставка и действителната употреба на превозните

² В сила до 31 декември 2013 г. имаше подобно разрешение на основание на Решение за изпълнение на Съвета от 27 септември 2010 г. (ОВ L 256, 30.9.2010 г., стр. 24).

³ ОВ L 353, 28.12.2013 г., стр. 51.

⁴ Полша твърди, че това е направено със Закона от 7 февруари 2014 г. за изменение на Закона за ДДС от 11 март 2004 г. [„Официален вестник за законите на Република Полша“, 2011 г., № 177, позиция 1054, с измененията] и с някои други закони [„Официален вестник за законите на Република Полша“, 2014 г., позиция 312].

⁵ ОВ L 280, 18.10.2016 г., стр. 28.

средства за целите на стопанската дейност и за лични нужди. Тази ставка е подобна на процента, използван в други държави членки.

Изглежда, че данъчно задължените лица са изразили предимно положително мнение както по отношение на условията на приспадане, така и по отношение на определената процентна ставка. Мерките, приети с Решение 2013/805/ЕС, се считат за задоволителен компромис между приетите правила и скъпото, времеемко и до голяма степен неефективно водене на дневници с цел да се удостовери, че дадено превозно средство действително е било използвано за целите на стопанската дейност.

Не се очаква мерките за дерогация да окажат значително въздействие върху общия размер на данъчните приходи на Полша, събирани на етапа на крайното потребление. По сходен начин не се очаква те да окажат отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.

В светлината на гореизложеното и предвид на факта, че правната уредба на Съюза и фактическото положение са останали непроменени, исканото удължаване на срока на действие на мерките за дерогация до 31 декември 2022 г. изглежда оправдано. Поради това се предлага искането да бъде удовлетворено. В случай че Полша пожелае да поиска ново удължаване след 2022 г., тя трябва да представи не по-късно от 1 април 2022 г. искане за удължаване, придружено от доклад, включващ преглед на процентното ограничение.

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

Подобни дерогации във връзка с правото на приспадане са предоставени на други държави членки.

Съгласно член 176 от Директивата за ДДС Съветът определя разходите, по отношение на които ДДС не подлежи на приспадане. Дотогава той разрешава на държавите членки да продължат да прилагат изключенията, които са били в сила съгласно националните закони към 1 януари 1979 г. На посоченото основание има редица клаузи за запазване на съществуващото положение, които ограничават правото за приспадане на ДДС във връзка със служебните моторни превозни средства.

Предишните инициативи за установяване на правила относно категориите разходи, по отношение на които може да има ограничение на правото на приспадане, претърпяха неуспех⁶. До хармонизирането на тези правила на равнището на ЕС дерогации като настоящите се считат за приемливи.

Следователно предложените мерки са съгласувани с действащите разпоредби на Директивата за ДДС.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Член 395 от Директивата за ДДС е единственото възможно правно основание.

⁶ COM(2004) 728 final — Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 77/388/ЕИО с цел опростяване на задълженията, свързани с данъка върху добавената стойност (ОВ С 24, 29.1.2005 г., стр. 10), оттеглено на 21 май 2014 г. (ОВ С 153, 21.5.2014 г., стр. 3).

- **Субсидиарност (извън областите на изключителна компетентност)**

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

- **Пропорционалност**

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

Предвид ограничения обхват на дерогацията специалната мярка е пропорционална на поставената цел, а именно — опростяване на събирането на данъка и предотвратяване на някои форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци. По-конкретно, като се има предвид вероятността стопанските субекти да не декларират изцяло задълженията си, както и административната тежест, която представлява за данъчните органи проверката на изминатите километри, ограничението от 50 % ще опрости процедурата за събиране на ДДС и ще предотврати отклонението от данъчно облагане вследствие, наред с другото, на неправилното водене на дневници.

- **Избор на инструмент**

Предложеният инструмент е решение за изпълнение на Съвета.

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

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

- **Консултации със заинтересованите страни**

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

- **Събиране и използване на експертни становища**

Не бяха необходими външни експертни становища.

- **Оценка на въздействието**

Предложението цели да се опрости процедурата за събиране на ДДС и да се предотврати отклонението от данъчно облагане. Следователно то има потенциално положително въздействие както за стопанските субекти, така и за администрацията. По мнение на Полша мерките за дерогация са най-подходящото решение, като те са съпоставими с други предишни и настоящи дерогации, предоставени на други държави членки.

- **Основни права**

Предложението няма никакво отражение върху защитата на основните права.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма да има отрицателно въздействие върху бюджета на ЕС.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

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

Предложението включва клауза за изтичане на срока на действие на 31 декември 2022 г.

В случай че Полша прецени, че е необходимо ново удължаване на срока на действие на мерките за дерогация след 2022 г., тя следва да представи на Комисията не по-късно от 1 април 2022 г. искане за удължаване, придружено от доклад, който включва преглед на процентното ограничение.

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за изменение на Решение за изпълнение 2013/805/ЕС за предоставяне на разрешение на Република Полша да въведе мерки за дерогация от член 26, параграф 1, буква а) и член 168 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност⁷, и по-специално член 395, параграф 1, първата алинея от нея,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) В член 168 от Директива 2006/112/ЕО е установено правото на данъчно задължените лица да приспадат данъка върху добавената стойност (ДДС), начисляван върху получените от тях доставки на стоки и услуги, които се използват за целите на техните облагаеми сделки. По силата на член 26, параграф 1, буква а) от същата директива употребата на стопански активи за личните нужди на данъчно задължените лица или за нуждите на техния персонал, или по-общо за цели, различни от стопанската дейност на лицата, се третира като възмездна доставка на услуги.
- (2) С Решение за изпълнение 2013/805/ЕС на Съвета⁸ на Полша се разрешава да ограничи до 50 % правото по член 168 от Директива 2006/112/ЕО на приспадане на ДДС, начисляван при закупуването, вътреобщностното придобиване, вноса, наемането или лизинга на някои пътни моторни превозни средства, и на ДДС върху разходите, свързани с тези превозни средства, когато въпросното превозно средство не се използва изцяло за целите на стопанската дейност. На Полша се разрешава също така да освобождава данъчно задължените лица от задължението по член 26, параграф 1, буква а) от същата директива да третират като доставка на услуги употребата за цели, различни от стопанската дейност, на превозните средства, за които се прилага ограничението от 50 %.
- (3) Срокът на действие на Решение за изпълнение 2013/805/ЕС бе удължен до 31 декември 2019 г. с Решение за изпълнение 2016/1837/ЕС на Съвета⁹.

⁷ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

⁸ Решение за изпълнение 2013/805/ЕС на Съвета от 17 декември 2013 г. за предоставяне на разрешение на Република Полша да въведе мерки за дерогация от член 26, параграф 1, буква а) и член 168 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 353, 28.12.2013 г., стр. 51).

⁹ Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1837 на Съвета от 11 октомври 2016 г. за даване на разрешение на Република Полша да продължи да прилага мерки за дерогация от член 26,

- (4) С писмо, заведено в Комисията на 14 януари 2019 г., Полша поиска разрешение да продължи да прилага специалните мерки за дерогация, за които е получила разрешение по силата на Решение за изпълнение 2013/805/ЕС (наричани по-нататък „мерките за дерогация“) за допълнителен срок — до 31 декември 2022 г.
- (5) С писмо от 15 април 2019 г. Комисията информира останалите държави членки в съответствие с член 395, параграф 2 от Директива 2006/112/ЕО за искането, отправено от Полша. С писмо от 16 април 2019 г. Комисията уведоми Полша, че разполага с цялата необходима информация, за да разгледа искането.
- (6) Ведно с искането Полша представи на Комисията доклад в съответствие с член 3, параграф 2 от Решение за изпълнение 2013/805/ЕС, включващ преглед на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане на ДДС. Въз основа на наличната в момента информация Полша поддържа становището, че прилагането на ставка от 50 % продължава да е оправдано. Тя поддържа и становището, че за избягване на двойното данъчно облагане продължава да е необходима и дерогацията от изискването по член 26, параграф 1, буква а) от Директива 2006/112/ЕО, разрешена с Решение за изпълнение 2013/805/ЕС. Тези мерки за дерогация са оправдани с необходимостта да се опрости процедурата за събиране на ДДС и да се предотврати отклонението от данъчно облагане вследствие на неправилно водене на дневници и неверни данъчни декларации.
- (7) Удължаването на срока на действие на мерките за дерогация следва да е ограничено до времето, необходимо за извършване на оценка на тяхната ефективност и на целесъобразността на ставката. Поради това на Полша следва да се разреши да продължи да прилага мерките за дерогация до 31 декември 2022 г.
- (8) Следва да бъде определен срок за подаване на искане за разрешение за допълнително удължаване след 2022 г. на срока на действие на мерките за дерогация. От Полша следва да се изиска ведно с такова евентуално искане за удължаване да представи доклад, който да включва преглед на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане на ДДС.
- (9) Мерките за дерогация ще имат само незначително въздействие върху общия размер на данъците, събирани на етапа на крайното потребление, и няма да окажат отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.
- (10) Решение за изпълнение 2013/805/ЕС следва да бъде съответно изменено,
- ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Член 3 от Решение за изпълнение 2013/805/ЕС се заменя със следното:

„Член 3

Срокът на действие на настоящото решение изтича на 31 декември 2022 г.

параграф 1, буква а) и член 168 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 280, 18.10.2016 г., стр. 28).

Всяко искане за удължаване на срока на действие на мерките за дерогация, разрешени по силата на настоящото решение, се представя на Комисията до 1 април 2022 г. Такова искане се придружава от доклад, който включва преглед на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане на ДДС въз основа на настоящото решение.“.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Република Полша.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*