



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 14 октомври 2022 г.
(OR. en)

13589/22

Междуетноститутуционално досие:
2022/0321(NLE)

FISC 203
ECOFIN 1023

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа MARTINE DEPREZ, директор
Дата на получаване:	13 октомври 2022 г.
До:	Генералния секретариат на Съвета
№ док. Ком.:	COM(2022) 519 final
Относно:	Предложение за РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА за изменение на Решение 2007/441/ЕО за упълномощаване на Италианската република да прилага 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(2022) 519 final.

Приложение: COM(2022) 519 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.10.2022 г.
COM(2022) 519 final

2022/0321 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за изменение на Решение 2007/441/ЕО за упълномощаване на Италианската република да прилага 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 („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 19 април 2022 г., Италия поиска удължаване на срока на действие на дерогацията от член 26, параграф 1, буква а) и член 168 от Директивата за ДДС, която понастоящем се прилага. Комисията поиска допълнителна информация на 2 май 2022 г., а Италия предостави исканите разяснения на 1 юни 2022 г.

Италия поиска разрешение да продължи да прилага дерогацията от член 168 от Директивата за ДДС чрез ограничаване до 40 % на правото на приспадане на ДДС върху входящите ресурси, начисляван върху разходите, свързани с пътни моторни превозни средства, които не се използват изцяло за стопански цели. Освен това Италия поиска разрешение да продължи да прилага дерогацията от член 26, параграф 1, буква а) от посочената директива, като освобождава от ДДС употребата за лични нужди на превозни средства, които са част от стопанските активи на данъчно задължено лице, когато за тези превозни средства се прилага ограничение на правото на приспадане.

В съответствие с член 395, параграф 2 от Директивата за ДДС, с писмо от 23 юни 2022 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Италия искане. С писмо от 24 юни 2022 г. Комисията уведоми Италия, че разполага с цялата информация, която смята за необходима за разглеждане на искането.

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Правото на приспадане може да се окаже трудно за прилагане, когато стоките могат да бъдат използвани за лични нужди или за стопански цели, без да се прави разлика между тях. В тези случаи съотношението между използването за стопански цели и използването за нестопански цели може да бъде сложно за установяване и провеждането на проверки за потвърждаване на това съотношение може да създаде значителни трудности и бюрокрация както за данъчните органи, така и за данъчно задължените лица. Това би могло дори да доведе до времеемки и скъпи спорове. На практика понякога дори е невъзможно да се провери действителното използване на превозни средства, което може да доведе до (опити за) измами с ДДС (например ненадеждно водене на документация) и следователно до намаляване на приходите от ДДС.

Италия е доминирана от малки предприятия (94,7 % от италианските предприятия са микропредприятия), а повечето от автомобилите в движение, притежавани от дружества, са собственост на този вид предприятия. Обстоятелството, че такива превозни средства се използват при упражняване на обичайната стопанска дейност, не изключва използването им за лични нужди. В такъв случай, т.е. когато тези превозни

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

средства се използват до известна степен за лични нужди, ДДС се начислява за използването за лични нужди. В случая на Италия, където почти цялата икономическа структура се състои от микропредприятия, работното натоварване за оценка и проверка на разпределението на използването между частната сфера и стопанската сфера би изисквало непропорционално големи разходи, включително тези, произтичащи от необходимостта от поддържане на подробна документация.

Поради тези причини на Италия е разрешено да извършва дерогация от член 168 от Директивата за ДДС, като ограничава до 40 % правото на приспадане на ДДС върху покупката на превозно средство, включително при договорите за сглобяване и подобни, производството, вътреобщностното придобиване, вноса, лизинга или наемането, извършването на изменения, дейностите по ремонт или поддръжка, както и разходите за доставка или услуги, извършвани във връзка с превозните средства и тяхната употреба, включително за смазочни материали и гориво, при условие че въпросното превозно средство не се използва изключително за стопански цели. Специалните мерки обхващат всички моторни превозни средства (без селскостопански или горски трактори), които обикновено се използват за превоз по път на хора или стоки, с общо максимално тегло до 3,5 тона и по-малко от девет места, включително мястото на водача.

Освен това на Италия е разрешено да извършва дерогация от член 26, параграф 1, буква а) от Директивата за ДДС, като освобождава от ДДС употребата за лични нужди на превозни средства, които са част от стопанските активи на данъчно задължено лице, когато тези превозни средства попадат в обхвата на горепосочените специални мерки.

Разрешението за посочените по-горе мерки за дерогация беше дадено от Съвета най-напред чрез Решение 2007/441/ЕО² от 18 юни 2007 г. до 31 декември 2010 г. Впоследствие действието на мерките за дерогация бе удължавано на четири пъти след подаване на искане от страна на Италия: с Решение за изпълнение 2010/748/ЕС на Съвета от 29 ноември 2010 г.³ тяхното действие бе удължено за периода от 1 януари 2011 г. до 31 декември 2013 г., с Решение за изпълнение 2013/679/ЕС на Съвета⁴ от 15 ноември 2013 г. — за периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2016 г., с Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1982 на Съвета⁵ от 8 ноември 2016 г. — за периода от 1 януари 2017 г. до 31 декември 2019 г., и на последно място, с Решение за изпълнение (ЕС) 2019/2138 на Съвета от 5 декември 2019 г. — за периода от 1 януари 2020 г. до 31 декември 2022 г.⁶

Настоящото искане на Италия за ново продължаване на специалните мерки до 31 декември 2025 г. се основава на същите съображения като представените в предишните искания. Искането и информацията, предоставени от Италия на 1 юни 2022 г., включват обяснение на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане.

Предвид благоприятното въздействие на специалната мярка върху административната тежест за данъкоплатците и данъчните органи се предлага искането за удължаване на срока на действие да бъде удовлетворено, ако бъдат изпълнени определени условия.

² ОВ L 165, 27.6.2007 г., стр. 33.

³ ОВ L 318, 4.12.2010 г., стр. 45.

⁴ ОВ L 316, 27.11.2013 г., стр. 37.

⁵ ОВ L 305, 12.11.2016 г., стр. 30.

⁶ ОВ L 324, 13.12.2019 г., стр. 7.

Всяко допълнително искане за удължаване следва да бъде придружено от надлежно обосноваване и подкрепен с доказателства доклад, в който се прави преглед на необходимостта и ефективността на специалните мерки, включително преглед на процентното ограничение, прилагано за периода от 1 януари 2023 г. до подаването на искането, и следва да бъде изпратено на Комисията до 31 март 2025 г.

- **Съгласуваност със съществуващите разпоредби в тази област на политиката**

Подобни специални мерки във връзка с правото на приспадане, предвиждащи ставка от 50 %, са предоставени на други държави членки⁷.

Съгласно член 176 от Директивата за ДДС Съветът определя разходите, по отношение на които ДДС не подлежи на приспадане. Докато тези разходи не бъдат определени, държавите членки имат право да продължат да прилагат изключенията, които са били в сила съгласно националните закони към 1 януари 1979 г. На посоченото основание има известен брой клаузи за запазване на завареното положение, които ограничават правото за приспадане на ДДС във връзка със служебните моторни превозни средства⁸.

Предишните инициативи за установяване на правила, според които за дадени категории разходи може да има ограничение на правото на приспадане, претърпяха неуспех⁹. До хармонизирането на тези правила на равнището на ЕС специалните мерки като настоящите се считат за целесъобразни.

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

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Тази мярка е в съответствие със съобщението на Комисията „План за действие за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за

⁷ Например: Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1997 на Съвета от 15 ноември 2021 г. за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2018/1994 за даване на разрешение на Хърватия да въведе специална мярка 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 408, 17.11.2021 г., стр. 1—2); Решение за изпълнение (ЕС) 2020/1262 на Съвета от 4 септември 2020 г. за изменение на Решение за изпълнение 2012/232/ЕС за даване на разрешение на Румъния да прилага 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 296, 10.9.2020 г., стр. 6—7). Решение за изпълнение (ЕС) 2018/1493 на Съвета от 2 октомври 2018 г. за даване на разрешение на Унгария да въведе специална мярка за дерогация от член 26, параграф 1, буква а) и членове 168 и 168а от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 252, 8.10.2018 г., стр. 44—46); Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1854 на Съвета от 10 октомври 2017 г. за изменение на Решение за изпълнение 2014/797/ЕС за даване на разрешение на Република Естония да прилага мярка за дерогация от член 26, параграф 1, буква а) и членове 168 и 168а от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 265, 14.10.2017 г., стр. 17—18).

⁸ Вж. списъка, съставен от Madeleine Merkx (2018) „VAT deduction and member state sovereignty: (still) a good idea?“ (Приспадане на ДДС и суверенитет на държавите членки: добра идея ли е това (все още)?) World Journal of VAT/GST Law, 7:2, 53—75, DOI: 10.1080/20488432.2018.1550163.

⁹ 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 C 24, 29.1.2005 г., стр. 10), оттеглено на 21 май 2014 г. (ОВ C 153, 21.5.2014 г., стр. 3).

възстановяване¹⁰ от 15 юли 2020 г., в което се подчертава необходимостта от подкрепа за дружества, които са изправени пред повече административни усложнения и при които разходите за привеждане в съответствие са пропорционално много по-високи, по-конкретно малките и средните предприятия. Тя също така е съвместима с работната програма на Комисията за 2017 г.¹¹, в която се подчертава необходимостта от опростяване на ДДС за по-малките предприятия.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Член 395 от Директивата за ДДС.

• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

Удължаването на срока на действие на специалните мерки не може да бъде одобрено от Италия. Намесата на Комисията е необходима, за да се представи предложение на Съвета, който може да разреши на Италия да удължи срока на действие на специалните мерки.

• Пропорционалност

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

Предвид ограничения обхват на дерогацията специалната мярка е пропорционална на преследваната 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 40 % 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.

Използването на решение на Съвета съответства на изискването, предвидено в член 395 от Директивата за ДДС, съгласно което дерогация от общите правила за ДДС е възможна единствено след разрешение на Съвета, действащ с единодушие по предложение на Комисията.

В конкретния случай целта е да бъде обхваната единствено Италия. Следователно прибягването до решение е обосновано, тъй като такъв инструмент може да бъде адресиран до отделна държава членка и да бъде правно обвързващ само за тази държава членка.

Изборът на акт за изпълнение е обоснован, тъй като с него се задейства възможността,

¹⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — План за действие за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за възстановяване, COM(2020) 312 final.

¹¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Работна програма на Комисията за 2017 г.“ (COM(2016) 710 final).

предоставена съгласно член 395 от Директивата за ДДС.

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 Италия, и се отнася само до тази конкретна държава членка.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Не бяха използвани външни експертни становища.

- **Оценка на въздействието**

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

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Специалните мерки допринасят за опростяване на данъчните задължения и намаляване на административната тежест за данъчно задължените лица, особено в сектора на МСП, и за данъчната администрация. Това значително намалява трудностите, свързани с проверката на точността на приспаданията на ДДС върху входящите ресурси, която често води до скъпи и времеемки административни и съдебни спорове.

Предложението няма отражение върху информационните и комуникационните технологии (ИКТ).

- **Основни права**

Предложението няма никакво отражение върху защитата на основните права.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма да има отрицателно отражение върху бюджета на ЕС. Предложението има за цел да се разреши на Италия да продължи да ограничава правото на приспадане за някои превозни средства и свързаните с тях разходи за периода 2023—2025 г.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

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

Предложението включва клауза за изтичане на срока на действие на 31 декември 2025 г.

В случай че Италия прецени, че е необходимо ново удължаване на срока на действие на мерките за дерогация след 2025 г., тя следва да представи на Комисията не по-късно от 31 март 2025 г. искане за удължаване, придружено от доклад, включващ преглед на

процентното ограничение.

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за изменение на Решение 2007/441/ЕО за упълномощаване на Италианската република да прилага 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 стойност¹, и по-специално член 395, параграф 1, първа алинея от нея,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) С член 168 от Директива 2006/112/ЕО се установява 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 2007/441/ЕО на Съвета² на Италия се разрешава да ограничи правото на приспадане на ДДС съгласно член 168 от Директива 2006/112/ЕО до 40 % по отношение на закупуването на определени пътни моторни превозни средства, включително договорите за сглобяване и подобни, производството, вътреобщностното придобиване, вноса, лизинга или наемането, извършването на изменения, дейностите по ремонт или поддръжка, и свързаните с това разходи, включително смазочни материали и гориво, когато въпросното превозно средство не се използва изцяло за стопански цели. За превозните средства, за които се прилага това ограничение от 40 %, Италия изисква данъчно задължените лица да не третират употребата за лични нужди на превозни средства, включени в стопанските активи на данъчно задълженото лице, като възмездна доставка на услуги в съответствие с член 26, параграф 1, буква а) от Директива 2006/112/ЕО.

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

² Решение 2007/441/ЕО на Съвета от 18 юни 2007 г. за упълномощаване на Италианската република да прилага 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 165, 27.6.2007 г., стр. 33).

- (3) Срокът на действие на Решение 2007/441/ЕО изтича на 31 декември 2022 г.
- (4) С писмо, заведено в Комисията на 19 април 2022 г., Италия поиска разрешение да продължи да прилага специалните мерки, за които е получила разрешение по силата на Решение 2007/441/ЕО („специалните мерки“) за допълнителен срок — до 31 декември 2025 г.
- (5) С писмо от 2 май 2022 г. Комисията поиска допълнителна информация, която Италия предостави с писмо от 1 юни 2022 г.
- (6) В отговор на искането от страна на Комисията Италия предостави обяснение на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане. Италия поддържа становището, че прилагането на ставка от 40 % продължава да е обосновано. В искането си Италия също така поддържа становището, че преустановяването на действието на изискването за начисляване на ДДС при употребата на моторно превозно средство за лични нужди, когато превозното средство е в обхвата на това ограничение, все още е необходимо, за да се избегне двойното данъчно облагане. Италия също така поддържа становището, че тези специални мерки са обосновани 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) В съответствие с член 395, параграф 2, втора алинея от Директива 2006/112/ЕО, с писмо от 23 юни 2022 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Италия искане. С писмо от 24 юни 2022 г. Комисията уведоми Италия, че разполага с цялата информация, необходима за разглеждане на искането.
- (8) Прилагането на специалните мерки ще окаже само незначително въздействие върху общия размер на данъците, събирани в Италия на етапа на крайното потребление, и няма да окаже отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.
- (9) Поради това е целесъобразно срокът на разрешението, посочено в Решение 2007/441/ЕО на Съвета, да бъде удължен. Удължаването на разрешението следва да бъде ограничено във времето, за да може да се направи оценка на неговата ефективност и на целесъобразността на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане на ДДС.
- (10) Поради това на Италия следва да се разреши да продължи да прилага мерките за дерогация до 31 декември 2025 г.
- (11) Италия би могла да счита, че специалните мерки са необходими след датата на изтичане на срока на действие на Решение 2007/441/ЕО на Съвета. С оглед осигуряването на своевременното разглеждане на всяко искане за удължаване на срока на разрешението, предвидено в посоченото решение, е необходимо да се определят изисквания към такова искане.
- (12) Поради това Решение 2007/441/ЕО на Съвета следва да бъде съответно изменено,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Решение 2007/441/ЕО се изменя, както следва:

1) Член 6 се заменя със следния текст:

„Член 6

Италианската република има право да поиска удължаване на срока на разрешението, предвидено в настоящото решение, до 31 март 2025 г. Такова искане се представя на Комисията и се придружава от доклад, който включва преглед на процентното ограничение, прилагано за правото на приспадане на ДДС на основание на настоящото решение.“.

2) Член 7 се заменя със следния текст:

„Член 7

Срокът на действие на настоящото решение изтича на 31 декември 2025 г.“.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Италианската република.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*