



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 16 октомври 2019 г.
(OR. en)

13224/19

Междуетноститутуционално досие:
2019/0229(NLE)

FISC 398
ECOFIN 885

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
Дата на получаване:	16 октомври 2019 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2019) 476 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(2019) 476 final.

Приложение: COM(2019) 476 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.10.2019 г.
COM(2019) 476 final

2019/0229 (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 12 април 2019 г., Италия поиска удължаване на срока на действие на дерогацията от член 168 и член 26, параграф 1, буква а) от Директивата за ДДС, която понастоящем се прилага. По-специално Италия поиска разрешение да продължи да прилага дерогацията от член 168 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), 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 13 май 2019 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Италия искане. С писмо от 14 май 2019 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

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, че употребата за лични нужди на стоки, които са част от стопанските активи, се третира като възмездна доставка на услуги, когато длъжимият за такива стоки ДДС подлежи на приспадане.

В случая на пътните моторни превозни средства, 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 тези превозни средства. Когато пък за употребата на такива превозни средства се водят дневници, това създава допълнително бреме както за стопанските субекти, които ги водят, така и за администрациите, които ги проверяват. Освен това прилагането на тези разпоредби може да увеличи риска от опити за злоупотреби или за измами с ДДС, по-специално чрез евентуално докладване в непълна степен на използването за лични нужди на тези превозни средства.

Понастоящем на Италия е разрешено да извършва дерогация от член 168 от Директивата за ДДС, като ограничава до 40 % правото на приспадане на ДДС върху

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

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. Дерогацията обхваща 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. За сметка на това, тя не обхваща разходите, които са изцяло свързани със стопанската дейност на данъчно задълженото лице. Такъв би бил случаят с превозните средства, които са част от наличния търговски парк на данъчно задълженото лице при упражняването на неговата дейност, превозните средства, използвани като таксите, както и превозните средства, използвани за обучение в школи за кормуване, и тези, използвани за отдаване под наем или на лизинг, или от търговски представители.

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 горепосочената дерогация.

Разрешението за посочените по-горе мерки за дерогация беше дадено от Съвета най-напред чрез Решение за изпълнение 2007/441/ЕО от 18 юни 2007 г.² до 31 декември 2010 г. Впоследствие действието на мерките за дерогация бе удължавано на три 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 Съвета от 15 ноември 2013 г.⁴ — за периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2016 г., и на последно място, с Решение за изпълнение 2016/1982/ЕС на Съвета от 8 ноември 2016 г.⁵ — за периода от 1 януари 2017 г. до 31 декември 2019 г.

Настоящото искане на Италия за ново продължаване на дерогацията до 31 декември 2022 г. се основава на същите съображения като представените в предишните искания. В съответствие с член 6 от Решение 2007/441/ЕО искането се придружава от доклад, включващ преглед на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане.

От предоставената от Италия информация става ясно, че настоящата ставка от 40 % все още е целесъобразна, тъй като е в съответствие с настоящото положение на италианската икономика с оглед на съотношението между използването за стопански цели и за лични нужди на съответните пътни моторни превозни средства. Според доклада на Италия в италианската икономика преобладават микропредприятията, като те представляват 99 % от италианските предприятия с около 5,2 милиона данъчно задължени лица. Това е показателно за трудността, която съответните органи срещат при проверка на използването за лични нужди и стопански цели на притежаваните от тези микропредприятия моторни превозни средства. Преобладаващият дял на

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.

микропредприятията оправдава също така приемането на мерки за опростяване, за да се гарантира спазването на данъчните задължения.

Италия докладва, че тези микропредприятия имат минимален оборот и в повечето случаи само един служител, така че може да се предположи, че съответните превозни средства се използват в значителна степен за лични нужди. Счита се, че средният процент на използване на служебни превозни средства за лични нужди от страна на италиански данъчно задължени лица, спрямо които се прилага дерогацията, е около 60 %. Това се обяснява с преобладаващия брой на микропредприятията, които притежават по-голямата част от служебните превозни средства в движение в Италия. Освен това големите предприятия (с оборот над 5 милиона евро) представляват едва 1 % от общия брой на предприятията и предоставят по-голямата част от служебните си превозни средства като допълнителна придобивка на служители или директори. В това отношение следва да се припомни, че плащането на данъка върху тези допълнителни придобивки се извършва от съответния служител (или директор), който се ползва от тях и който поради това законосъобразно използва служебния автомобил за лични и семейни нужди през цялата година. Според Италия използването на превозните средства за стопански цели от страна на по-големите дружества също възлиза на над 50 %.

За да обоснове целесъобразността на процентната ставка от 40 %, Италия също така се позовава на решението на Съда на Европейския съюз по дело C-228/05 *Stradasfalti*⁶, в което се постановява, че ограничение на правото на приспадане на разходи, свързани с моторни превозни средства, което преди това е било в сила в Италия, не е в съответствие със законодателството на ЕС. В резултат на това решение Италия бе задължена да въведе процедура за подаване на искания за възстановяване на неприпаднат ДДС. Италианският законодател реши, че данъкоплатците могат да поискат възстановяване по два различни начина: или чрез процедура на „аналитично регистриране“, като представят доказателства, че процентната ставка за приспадане, за която се иска възстановяване, е целесъобразна, или чрез процедура по „онлайн регистриране“, като се използва фиксирана ставка за възстановяване от 40 %. Италия твърди, че при 95 % от исканията за възстановяване се използва процедурата по „онлайн регистриране“. Според нея това потвърждава, че самите заинтересовани страни признават целесъобразността на тази процентна ставка за икономическата среда в Италия.

Вярно е, че за разграничаване на употребата за лични нужди и тази за стопански цели на служебните превозни средства ще е необходимо извършването на големи и непропорционални разходи за водене на подходящи дневници в сравнение с 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.

Процентната ставка от 40 % изглежда отразява адекватно действителното използване за стопански цели на такива превозни средства. И наистина, прилагането на по-висока или по-ниска ставка би довело до прекалено големи несъответствия между определената ставка и действителната употреба на превозните средства за целите на стопанската

⁶ Решение на Съда от 14 септември 2006 г. по дело C-228/05, *Stradasfalti Srl c/peву Agenzia delle Entrate - Ufficio di Trento*, ECLI:EU:C:2006:578.

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

Мерките, приети с Решение 2007/441/ЕО, 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 Италия, 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.

Предвид гореизложеното и факта, че правната уредба на ЕС и фактическото положение са останали непроменени, исканото удължаване на срока на действие на мерките за дерогация до 31 декември 2022 г. изглежда обосновано. Поради това се предлага искането да бъде удовлетворено. В случай че Италия реши 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 прилаганото процентно ограничение.

- **Съгласуваност със съществуващите 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 известен брой клаузи за запазване на завареното положение, които ограничават правото за приспадане на ДДС във връзка със служебните моторни превозни средства.

Предишните инициативи за установяване на правила, според които за дадени категории разходи може да има ограничение на правото на приспадане, претърпяха неуспех⁷. До хармонизирането на тези правила на равнището на ЕС дерогации като настоящата се считат за целесъобразни.

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.

⁷ 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 (при неизключителна 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 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, *inter alia*, на неправилното водене на дневници.

- **Избор на инструмент**

Предложеният инструмент е решение за изпълнение на Съвета.

Съгласно 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 Италия, и се отнася само до 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 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.

- **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.

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 2022 г.

В случай че Италия 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, 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 стойност⁸, 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 Съвета⁹ на Италия се разрешава да ограничи правото по член 168 от Директива 2006/112/ЕО на приспадане на ДДС до 40 %, в случай на ДДС, начисляван върху някои разходи за някои пътни моторни превозни средства, които не се използват изцяло за стопански цели. От Италия се изисква да освобождава данъчно задължените лица от задължението по член 26, параграф 1, буква а) от Директива 2006/112/ЕО да третират като възмездна доставка на услуги употребата за лични нужди на превозните средства, за които се прилага посоченото ограничение от 40 %. Решение 2007/441/ЕО, чийто срок на действие бе удължен няколко пъти, изтича на 31 декември 2019 г.

⁸ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

⁹ 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) С писмо, заведено в Комисията на 12 април 2019 г., Италия поиска разрешение да продължи да прилага мерките за дерогация, за които е получила разрешение по силата на Решение 2007/441/ЕО („мерките за дерогация“) за допълнителен срок — до 31 декември 2022 г.
- (4) С писмо от 13 май 2019 г. Комисията информира останалите държави членки в съответствие с член 395, параграф 2, втора алинея от Директива 2006/112/ЕО за искането, отправено от Италия. С писмо от 14 май 2019 г. Комисията уведоми Италия, че разполага с цялата информация, необходима ѝ за разглеждане на искането.
- (5) Заедно с искането Италия представи на Комисията доклад в съответствие с член 6 от Решение 2007/441/ЕО, включващ преглед на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане на ДДС. Въз основа на наличната в момента информация Италия поддържа становището, че прилагането на ставка от 40 % продължава да е обосновано. Италия също така поддържа становището, че преустановяването на действието на изискването за начисляване на ДДС при използването за лични нужди на моторно превозно средство, във връзка с което се прилага посочената ставка от 40 %, все още е необходимо, за да се гарантира, че мярката е пълна и последователна. Това би предотвратило двойното данъчно облагане. Тези мерки за дерогация 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.
- (6) 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 процентната ставка. Поради това на Италия следва да се разреши да продължи да прилага мерките за дерогация до 31 декември 2022 г.
- (7) 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, което Италия може да сметне за необходимо. От Италия следва да се изиска да представи заедно с такова евентуално искане за удължаване доклад, включващ преглед на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане на ДДС.
- (8) 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.
- (9) Поради това Решение 2007/441/ЕО 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

Всяко искане за разрешение 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. Искането се придружава от доклад, включващ преглед на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане на ДДС въз основа на настоящото решение.“;

(2) Член 7 се заменя със следния текст:

„Член 7

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

Член 2

Адресат на настоящото решение е Италианската република.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*