



Брюксел, 3.11.2022 г.
COM(2022) 569 final

2022/0353 (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 („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 18 февруари 2022 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: i) да ограничава до 50 % правото на приспадане на ДДС върху закупуването, вътреобщностното придобиване, вноса, наемането и лизинга на определени пътни моторни превозни средства, които не се използват изцяло за стопанската дейност, както и върху разходите за тях, и ii) да не третира като възмездна доставка на услуги употребата, от страна на данъчно задължено лице или неговите служители, на обхванати от горепосоченото ограничение на правото за приспадане на ДДС превозни средства за цели, различни от стопанската дейност, осъществявана от данъчно задълженото лице.

В съответствие с член 395, параграф 2 от Директивата за ДДС, с писмо от 15 март 2022 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Полша искане. С писмо от 16 март 2022 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

Извършването на проверки за определяне на степента, в която превозните средства се използват за стопански цели и други цели (по-специално за лични цели, несвързани със стопанската дейност) би породило значителни затруднения и тежести както за данъчните органи, така и за данъчно задължените лица, и може да доведе до времеемки и скъпи за двете страни спорове. На практика понякога дори е невъзможно да се провери действителното разпределение на използването на превозните средства. Това може да доведе до измами с ДДС или опити за измами (например ненадеждно водене на документация) и следователно до намаляване на данъчните приходи. Поради броя на превозните средства за смесени цели отклонението от данъчно облагане може да бъде значително.

Освен това в Полша преобладават малки дружества с малък оборот (т.нар. микропредприятия), които често са еднолични търговци или дружества само с няколко работници. Това често са семейни предприятия. В такива малки предприятия често няма ясно разграничение между активите на дружеството и частните активи на лицата, осъществяващи стопанска дейност. В такива случаи разграничаването на използването на превозни средства за лични нужди и за стопански цели е изключително трудно и би изисквало непропорционално големи разходи, включително тези, произтичащи от необходимостта от поддържане на подробна документация.

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

Прилагането на поисканите специални мерки води до намаляване на административната тежест и разходите за предприемачите. Данъчно задължените лица не трябва да изпълняват редица обременяващи задължения за документиране и докладване (напр. необходимостта да се съхраняват и докладват на данъчната администрация т.нар. данни за пробег, т.е. подробен списък на километрите, пропътувани във връзка с осъществена стопанска дейност), което понякога може да представлява непропорционална административна тежест.

Предприятията по принцип подкрепят правилата за приспадане, произтичащи от поисканата дерогация. Мерките, приети съгласно Решение за изпълнение 2013/805/ЕС, се разглеждат като успешен компромис между приетите правила и скъпото, времеемко и до голяма степен неефективно водене на документация, доказваща действителното използване на превозните средства за стопанска дейност. Приемането на опростяванията в резултат от дерогацията от общите правила може да бъде доказано от факта, че данъчно задължените лица са приели такива правила за почти 90 % от използваните превозни средства.

Поради тези причини Република Полша прилага дерогация от член 26, параграф 1, буква а) и член 168 от Директивата за ДДС от 1 април 2014 г. Горепосочените специфични мерки бяха удължени съответно до 31 декември 2019 г. и след това до 31 декември 2022 г. с Решения за изпълнение (ЕС) 2016/1837² и (ЕС) 2019/1594³ на Съвета.

Предвид благоприятното въздействие на специалната мярка върху административната тежест за данъкоплатците и данъчните органи се предлага да бъде разрешено срокът на действие на мярката за дерогация да бъде удължен. Действието на разрешението следва да бъде отново удължено с ограничен срок, т.е. до 31 декември 2025 г., за да се даде възможност за преглед на необходимостта от мярката за дерогация и на нейната ефективност, както и на процентното съотношение между употребата за целите на стопанската дейност и употребата за лични нужди. Всяко искане за удължаване на срока следва да се придружава от доклад, който включва преглед на прилаганото процентно ограничение, и следва да бъде изпратено на Комисията до 31 март 2025 г.

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

Подобни дерогации във връзка с правото на приспадане са предоставени на други държави членки⁴.

² 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, 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).

³ Решение за изпълнение (ЕС) 2019/1594 на Съвета от 24 септември 2019 г. 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 (ОВ L 248, 27.9.2019 г., стр. 71–72).

⁴ 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) 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

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 неуспех⁵. 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.

- **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 възстановяване“ от 15 юли 2020 г.⁶, в което се подчертава необходимостта от подкрепа за млади и иновативни дружества, които са изправени пред повече административни усложнения от големите мултинационални дружества и при които разходите за привеждане в съответствие са пропорционално много по-високи. Тя също така е съвместима с работната програма на Комисията за 2017 г.⁷, 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)**

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.

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).

⁵ 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).

⁶ 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.

⁷ 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 окончателен).

- **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 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.

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

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

република Полша приложи доклад към искането си за удължаване на горепосочената специална мярка. Докладът включва преглед на настоящото ограничение на правото на приспадане на ДДС, както е предвидено в член 3, параграф 2 от Решение за изпълнение 2013/805/ЕС на Съвета⁸, изменен с член 1 от Решение за изпълнение (ЕС) 2019/1594 на Съвета⁹.

Преглед на ограничението на правото за приспадане на ДДС, проведено в горепосочения доклад, стига по-специално до заключението, че:

- специалната мярка е допринесла за опростяване на събирането на ДДС и за предотвратяване на измамите с ДДС, като е отстранила затруднението за данъчно задълженото лице да определя дела на използване на превозното средство за стопански цели и за други цели (основно при частно ползване на служебни превозни средства), което затруднение е способствало за избягването и укриването на данъци;

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. 5, с измененията).

⁹ Решение за изпълнение (ЕС) 2019/1594 на Съвета от 24 септември 2019 г. за изменение на Решение за изпълнение 2013/805/ЕС за упълномощаване на Република Полша 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 248, 27.9.2019 г., стр. 71).

- специалната мярка е допринесла за опростяване на данъчните задължения и намаляване на административната тежест за данъчно задължените лица (особено в сектора на МСП) и за данъчната администрация чрез значително намаляване на трудностите, свързани с проверката на точността на приспаданията на данъка върху входящите ресурси, която често води до скъпи и времеемки административни и съдебни спорове (за двете страни);
- ограничението от 50 % на правото на приспадане на ДДС по получени доставки е приемливо, тъй като по принцип съответства на средното използване на превозното средство за лични нужди от дадено данъчно задължено лице (използването на по-нисък или по-висок дял би довело до прекомерни несъответствия между предполагаемото и действителното използване на превозното средство за служебни и лични цели);
- мярката е съвместима с принципа на неутралитет и не ограничава правото на пълно приспадане на данъка върху разходите, свързани с леки автомобили, ако данъчно задълженото лице отговаря на определени изисквания за водене на документация, потвърждаващи, че превозното средство се използва 100 % за стопанска дейност.
- **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 опростяване на процедурата за начисляване на ДДС и към предотвратяване на отклонението от данъчно облагане. Следователно то има потенциално положително въздействие както за стопанските субекти, така и за администрацията. По мнение на Полша специалната мярка е най-подходящото решение, като тя е съпоставима 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 2025 г.

В случай че Полша прецени, че е необходимо ново удължаване на срока на действие на специалната мярка след 2025 г., тя следва да представи на Комисията до 31 март 2025 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 стойност¹, и по-специално член 395, параграф 1 от нея,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Съгласно член 168 от Директива 2006/112/ЕО данъчно задълженото лице има правото да приспада данък добавена стойност (ДДС), начисляван върху получените от него доставки на стоки и услуги за целите на неговите облагаеми сделки. В член 26, параграф 1, буква а) от посочената директива се предвижда, че когато актив на дружеството се използва за лични цели от данъчно задълженото лице или неговите служители, или по-общо казано, за цели, различни от стопанската му дейност, това следва да се счита за възмездна услуга, която съответно подлежи на облагане с ДДС.
- (2) С Решение за изпълнение 2013/805/ЕС на Съвета² бе разрешено на Полша да ограничи до 31 декември 2022 г. до 50 % правото на приспадане на ДДС, начисляван при закупуването, вътреобщностното придобиване, вноса, наемането или лизинга на определени пътни моторни превозни средства, както и върху разходите, свързани с тези превозни средства, когато тези превозни средства не се използват изцяло за стопански цели, и да освобождава данъчно задълженото лице от задължението да начисли ДДС за употребата на превозните средства за нестопански цели, включени в обхвата на ограничението („специалните мерки“).
- (3) Сроктът на действие на Решение за изпълнение на Съвета 2013/805/ЕС (с измененията) изтича на 31 декември 2022 г. С писмо, заведено в Комисията на 18 февруари 2022 г., Полша поиска разрешение да продължи да прилага специалната мярка за дерогация от член 26, параграф 1, буква а) и от член 168 от Директива 2006/112/ЕО за допълнителен период до 31 декември 2025 г., за

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

² 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).

да ограничи правото на приспадане във връзка с разходите за определени пътни моторни превозни средства, които не се използват изцяло за стопанската дейност, и за да облекчи данъчно задължените лица от задължението да третират използването на такива превозни средства за нестопански цели като възмездна доставка на услуги („искането“).

- (4) В съответствие с член 395, параграф 2, втора алинея от Директива 2006/112/ЕО, с писмо от 15 март 2022 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Полша искане. С писмо от 16 март 2022 г. Комисията съобщи на Полша, че разполага с цялата информация, необходима за разглеждане на искането.
- (5) Съгласно член 3, параграф 2 от Решение за изпълнение 2013/805/ЕС, заедно с искането Полша представи на Комисията доклад за прилагането на специалните мерки, включващ преглед на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане на ДДС. Въз основа на тази информация Полша поддържа становището, че прилагането на ставка от 50 % продължава да е оправдано. Тя счита също така, 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. Тези специални мерки са оправдани с необходимостта да се опрости процедурата за начисляване на ДДС и да се предотврати отклонението от данъчно облагане посредством неправилно счетоводство и фалшиви данъчни декларации.
- (6) Прилагането на специалните мерки след 31 декември 2022 г. ще окаже само незначително въздействие върху общия размер на данъците, събирани в Полша на етапа на крайното потребление, и няма да окаже отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.
- (7) Поради това е целесъобразно срокът на разрешението, посочено в Решение за изпълнение 2013/805/ЕС, 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.
- (8) Ако Полша счете, че специалните мерки са необходими и след изтичане на срока на действие на Решение за изпълнение 2013/805/ЕС, и с оглед осигуряването на своевременното разглеждане на всяко искане за удължаване на срока на разрешението, предвидено в посоченото решение за изпълнение, е необходимо да се определят изисквания към такова искане.
- (9) 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 2025 г.

Всяко искане за удължаване на срока на разрешението, предвидено в настоящото решение, се представя на Комисията до 31 март 2025 г. Такова искане се придружава от

доклад, който включва преглед на процентното ограничение, прилагано за правото на приспадане на ДДС на основание на настоящото решение.“.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Република Полша.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*