



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.10.2025 г.
COM(2025) 641 final

2025/0323 (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 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 31 март 2025 г., Италия поиска удължаване на срока на действие на дерогацията от член 26, параграф 1, буква а) и член 168 от Директивата за ДДС, за да продължи да ограничава до 40 % правото на приспадане на ДДС върху входящите ресурси, начислен върху разходите, свързани с пътни моторни превозни средства, които не се използват изцяло за стопански цели, както и за да не се третира като възмездна доставка на услуги употребата за лични нужди на превозни средства, които са част от стопанските активи на данъчно задължено лице, когато за тези превозни средства се прилага горепосоченото ограничение на правото на приспадане. Заедно с искането за удължаване Италия представи доклад, който включва преглед на процента, предвиден за ограничаването на правото на приспадане.

В съответствие с член 395, параграф 2 от Директивата за ДДС, с писма от 29 и 30 юли 2025 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Италия искане. С писмо от 31 юли 2025 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

Съгласно член 168 от Директивата за ДДС данъчно задълженото лице има правото да приспада ДДС, начислен върху покупките, извършени за целите на облагаеми сделки. В член 168а, параграф 1 от Директивата за ДДС се предвижда, че ДДС върху разходите за недвижим имот, който представлява част от стопанските активи на данъчно задължено лице и се използва както за стопански цели, така и за цели извън стопанската му дейност, се приспада само пропорционално на използването на имота за целите на стопанската дейност на данъчно задълженото лице. Съгласно член 168а, параграф 2 от Директивата за ДДС държавите членки могат да прилагат тази разпоредба също във връзка с разходи, свързани с други, посочени от тях стоки, които са част от стопанските активи. Член 26, параграф 1, буква а) от същата директива съдържа изискването използването на стоки, които са част от стопанските активи, за личните нужди на данъчнозадълженото лице или на неговия персонал, или по-общо за цели, различни от тези на стопанската му дейност, да се третира като възмездна доставка на услуги, когато ДДС върху тези стоки изцяло или частично подлежи на приспадане. Тази система позволява събирането на първоначално приспаднатия ДДС във връзка с употребата за лични нужди.

По отношение на пътните моторни превозни средства, които не се използват изцяло за стопански цели, тя се прилага трудно, защото е трудно да се определи границата между използването за лични нужди и за стопански цели. Когато се води отчетност, нейното поддържане и проверка представляват допълнителна тежест за стопанските субекти и

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

за администрацията. 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.

Икономическата структура на Италия е доминирана от малки предприятия с малък годишен оборот, които имат само няколко служители или нямат никакви служители (94,5 % 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 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, начислен 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. Освен това, за превозните средства, за които се прилага това ограничение от 40 %, с цел да се избегне двойно данъчно облагане, на Италия е разрешено да не третира 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. Специалните мерки обхващат всички моторни превозни средства без селскостопански или горски трактори, които обикновено се използват за пътен превоз на хора или стоки, с максимална разрешена маса, която не превишава 3 500 килограма, и имат не повече от осем седящи места в допълнение към мястото на водача. Ограничението на правото на приспадане не се прилага за разходи, свързани с превозни средства, попадащи в някоя от следните категории: превозното средство е част от наличния търговски парк за упражняването на стопанска дейност на данъчнозадълженото лице; превозното средство се използва като такси; превозното средство се използва за обучение в школа за кормуване; превозното средство се използва за отдаване на лизинг или под наем превозното средство се използва от търговски представители.

Разрешението за посочените по-горе специални мерки за дерогация беше дадено от Съвета най-напред чрез Решение 2007/441/ЕО² от 18 юни 2007 г. до 31 декември 2010 г.

² 2007/441/ЕО: Решение 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—34).

Впоследствие действието на специалните мерки за дерогация бе удължавано на пет 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., 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, и на последно място, с Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2411 на Съвета от 6 декември 2022 г. — за периода от 1 януари 2023 г. до 31 декември 2025 г.⁷

Настоящото искане на Италия за ново продължаване на специалните мерки до 31 декември 2028 г. се основава на същите съображения като представените в предишните искания. В съответствие с член 6 от Решение 2007/441/ЕО на Съвета искането се придружава от доклад, включващ преглед на процентното ограничение, прилагано по отношение на правото на приспадане. Италия счита, че условията за прилагане на специалните мерки все още са в сила и че прилаганото понастоящем ограничение от 40 % за приспадане на ДДС върху входящите ресурси остава подходящ и отразява настоящите икономически обстоятелства в Италия.

Предвид благоприятното въздействие на специалните мерки върху административната тежест както за данъкоплатците, така и за данъчните органи, се предлага да бъде разрешено удължаването на техния срок на действие. Разрешението следва да важи за още един ограничен срок, а именно до 31 декември 2028 г., за да се даде възможност за преглед на необходимостта и ефективността на специалните мерки и на това дали ограничението от 40 % продължава да съответства на общото съотношение между употребата на автомобилите за стопански цели и за лични нужди. Всяко искане за ново 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 2028 г.

³ 2010/748/ЕС: Решение за изпълнение на Съвета от 29 ноември 2010 г. 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 (ОВ L 318, 4.12.2010 г., стр. 45—46).

⁴ 2013/679/ЕС: Решение за изпълнение на Съвета от 15 ноември 2013 г. 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 (ОВ L 316, 27.11.2013 г., стр. 37—38).

⁵ Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1982 на Съвета от 8 ноември 2016 г. 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 (ОВ L 305, 12.11.2016 г., стр. 30—31).

⁶ Решение за изпълнение (ЕС) 2019/2138 на Съвета от 5 декември 2019 г. 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 (ОВ L 324, 13.12.2019 г., стр. 7—8).

⁷ Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2411 на Съвета от 6 декември 2022 г. 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 (ОВ L 317, 9.12.2022 г., стр. 120—121).

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

Подобни дерогации във връзка с правото на приспадане, макар и в размер от 50 %, са предоставени на други държави членки (Естония⁸, Унгария⁹, Хърватия¹⁰, Полша¹¹, Латвия¹² и Румъния¹³).

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 с моторните превозни средства, които не се използват изцяло за стопански цели.

Предишните инициативи за установяване на правила, според които за дадени категории разходи може да има ограничение на правото на приспадане, претърпяха неуспех¹⁴. До хармонизирането на тези правила на равнището на ЕС специалните мерки като настоящите се считат за целесъобразни.

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

⁸ Решение за изпълнение (ЕС) 2025/539 на Съвета от 18 март 2025 г. за даване на разрешение на Естония да прилага 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 2025/539, 21.3.2025 г.).

⁹ Решение за изпълнение (ЕС) 2024/3205 на Съвета от 10 декември 2024 г. за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2018/1493 за предоставяне 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, 2024/3205, 19.12.2024 г.).

¹⁰ Решение за изпълнение (ЕС) 2024/2884 на Съвета от 5 ноември 2024 г. за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2018/1994 за предоставяне на разрешение на Хърватия 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, 2024/2884, 13.11.2024 г.).

¹¹ Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2385 на Съвета от 6 декември 2022 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 315, 7.12.2022 г., стр. 87—88).

¹² Решение за изпълнение (ЕС) 2024/3206 на Съвета от 10 декември 2024 г. за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2015/2429 за предоставяне на разрешение на Латвия 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, 2024/3206, 19.12.2024 г.).

¹³ Решение за изпълнение (ЕС) 2024/1641 на Съвета от 24 май 2024 г. за даване на разрешение на Румъния да прилага специални 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, 2024/1641, 6.6.2024 г.).

¹⁴ 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).

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Член 395 от Директивата за ДДС.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Като се има предвид разпоредбата от Директивата за ДДС, на основание на която е съставено предложението, 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 специалните мерки са пропорционални 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.

В съответствие с член 395 от Директивата за ДДС дерогация от общите разпоредби 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 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 облагане с ДДС. Поради това предложените специални мерки имат потенциално положително въздействие както върху стопанските субекти, така и върху данъчната администрация. По мнение на Италия специалните мерки са най-подходящото решение, като те са съпоставими с други предишни и настоящи дерогации, предоставени на други държави членки.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма да окаже отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

Предложението е ограничено във времето и включва клауза за изтичане на срока на действие на 31 декември 2028 г.

В случай че Италия прецени, че е необходимо ново удължаване на срока на действие на специалните мерки след 2028 г., тя следва да представи на Комисията не по-късно от 31 март 2028 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, която съответно подлежи на облагане с ДДС.
- (2) С Решение 2007/441/ЕО на Съвета² на Италия се разрешава, в срок до 31 декември 2025 г., да ограничи правото на приспадане на ДДС 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 превозни средства, за които се прилага това ограничение от 40 %, от Италия се изисква да не третира употребата им за лични нужди като възмездна доставка на услуги.

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2007/441/oj>).

- (3) С писмо, заведено в Комисията на 31 март 2025 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 2028 г.
- (4) В съответствие с член 6 от Решение 2007/441/ЕО, заедно с искането Италия представи доклад, включващ преглед на посоченото в член 1 от същото решение процентно ограничение, прилагано спрямо правото на приспадане на ДДС. Въз основа на наличната понастоящем информация Италия твърди, че прилагането на ограничение от 40 % все още е оправдано и целесъобразно.
- (5) В съответствие с член 395, параграф 2, втора алинея от Директива 2006/112/ЕО, с писма от 29 и 30 юли 2025 г. Комисията предаде отправеното от Италия искане на другите държави членки. С писмо от 31 юли 2025 г. Комисията уведоми Италия, че разполага с цялата информация, необходима за разглеждане на искането.
- (6) Предвид благоприятното въздействие на специалните мерки върху административната тежест за данъкоплатците и за данъчните органи чрез опростяване на събирането на ДДС и предотвратяване на отклонението от данъчно облагане посредством неправилно водене на отчетност, Комисията смята, че е целесъобразно на Италия да бъде разрешено да продължи да прилага специалните мерки.
- (7) Целесъобразно е удължаването на специалните мерки 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. Поради това на Италия следва да се разреши да продължи да прилага специалните мерки до 31 декември 2028 г.
- (8) Специалните мерки са пропорционални на преследваните цели, а именно опростяване на процедурата за събиране на ДДС и предотвратяване на някои форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци, тъй като са ограничени по време и обхват. Освен това специалните мерки не създават риск от прехвърляне на измамите към други отрасли или други държави членки.
- (9) В случай че Италия прецени, че е необходимо допълнително удължаване на срока на действие на специалните мерки след 2028 г., заедно с искането за удължаване тя следва да представи на Комисията не по-късно от 31 март 2028 г. доклад, който включва преглед на прилаганото процентно ограничение.
- (10) Прилагането на специалните мерки след 31 декември 2025 г. ще окаже само незначително въздействие върху общия размер на данъците, които Италия събира на етапа на крайното потребление, и няма да окаже отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.
- (11) 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 следното:

„Член 6

Всяко искане за удължаване на срока на разрешението, предвидено в настоящото решение, се представя на Комисията до 31 март 2028 г. Такова искане 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 следното:

„Член 7

Срокът на действие на настоящото решение изтича на 31 декември 2028 г.“.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Италианската република.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*