ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.1.2025 г.
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 с оглед удължаване на срока на разрешението, предоставено на Полша, да прилага специална мярка за дерогация от член 226 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 стойност (наричана по-долу „Директивата за ДДС“) Съветът, действащ с единодушие по предложение на Комисията, може да разреши на дадена държава членка да въведе специални мерки за дерогация от разпоредбите на посочената директива, за да се опрости процедурата за събиране на ДДС или да се предотвратят определени форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци.

С писма, заведени в Комисията на 27 март 2024 г. и 1 октомври 2024 г., Полша поиска разрешение да продължи да прилага дерогация от член 226 от Директивата за ДДС по отношение на изискванията за фактуриране на данъка върху добавената стойност (ДДС), така че да продължи да прилага задължителния механизъм за разделно плащане за доставките на стоки и услуги, при които има риск от измами в Полша. В съответствие с член 395, параграф 2 от Директивата за ДДС, с писмо от 9 октомври 2024 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Полша искане. С писмо от 10 октомври 2024 г. Комисията уведоми Полша, че разполага с цялата информация, необходима за разглеждане на искането.

Дерогацията, за която е поискано удължаване, беше първоначално предоставена с Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 на Съвета[1] за период от 1 март 2019 г. до 28 февруари 2022 г. и срокът ѝ на действие беше удължен за пръв път с Решение за изпълнение (ЕС) 2022/559 на Съвета от 5 април 2022 г.[2] за период до 28 февруари 2025 г.

Съгласно член 2, втора алинея от Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 на Съвета, Полша представи на Комисията доклад за цялостното въздействие на мярката върху равнището на измамите и върху засегнатите данъчно задължени лица, който беше заведен от Комисията на 13 ноември 2023 г.

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

След като прилага за известен период от време доброволна система за разделно плащане, след приемането на Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 на Съвета Полша въведе задължителния механизъм за разделно плащане за плащането на ДДС по отношение на някои доставки на стоки и услуги, при които има риск от измами. Това означава, че ако дадена доставка на стоки или услуги се извършва в обхвата на този механизъм (фактури за стоки и услуги, включени в обхвата, с обща брутна сума (с включен ДДС) над 15 000 PLN), в допълнение към обикновената си банкова сметка доставчикът трябва да разполага с отделна и блокирана сметка за целите на ДДС. Нетната сума (без ДДС) се превежда по обикновената банкова сметка на доставчика, а размерът на ДДС се превежда по тази отделна сметка за целите на ДДС. Въпреки че средствата по блокираната сметка остават в притежание на доставчика, те могат да се

[1] Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 на Съвета от 18 февруари 2019 г. за предоставяне на разрешение на Полша да въведе специална мярка за дерогация от член 226 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 51, 22.2.2019 г., стр. 19—27).

[2] Решение за изпълнение (ЕС) 2022/559 на Съвета от 5 април 2022 г. за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 във връзка с предоставеното на Полша разрешение да продължи да прилага специалната мярка за дерогация от член 226 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 108, 7.4.2022 г., стр. 51—59).

използват само за конкретни цели, като например плащане на дължимия ДДС на данъчните органи или на ДДС по фактури, получени от други доставчици. В случай че полученият ДДС превишава този, който трябва да бъде платен, трябва да се извърши възстановяване в срок от 60 дни по обикновената сметка на данъчно задълженото лице.

За функционирането на системата е необходимо фактурите за доставки, които попадат в обхвата на механизма за разделно плащане, да съдържат специално изявление, че при плащания с банков превод ДДС се плаща по отделната банкова сметка на доставчика за целите на ДДС. За да бъде възможно това, е необходима дерогация от член 226 от Директивата за ДДС, в който се предвижда, че върху фактурите могат да се изискват само данните, посочени в същия член; в него не се са предвидени данни във връзка с механизма за разделно плащане.

Както беше посочено по-горе, след първо удължаване за период до края на февруари 2025 г., Полша поиска ново удължаване, тъй като счита, че необходимата за функционирането на механизма за разделно плащане мярка за дерогация е имала положително въздействие.

Освен удължаването Полша поиска да бъде заменено настоящото приложение за стоки и услуги, доставките на които са предмет на механизма за разделно плащане. Понастоящем списъкът се основава на Полската класификация на продуктите и услугите от 2015 г. (PKWiU 2015). В националното законодателство обаче е предвидено националната система за класификация да бъде заменена с Комбинираната номенклатура за идентификация на стоките. За да избегне необходимостта от актуализиране на дерогацията по време на периода на нейното прилагане, Полша поиска списъкът с 150 отделни позиции да бъде заменен с обобщен и опростен списък от 13 категории със същия предмет. Полша потвърди, че с въвеждането на този опростен списък обхватът на дерогацията няма да бъде разширен.

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

Дерогацията се основава на член 395 от Директивата за ДДС, за да се опрости процедурата за събиране на ДДС или за да се предотвратят определени форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъка. Полша поиска мярката за дерогация, за да се бори с отклонението от данъчно облагане в секторите, в които в течение на години са откривани случаи на измами с ДДС. Дерогацията е в съответствие с действащите разпоредби на политиката.

В този контекст следва да се отбележи, че с Решение за изпълнение (ЕС) 2023/1552 на Съвета[3] Италия получи разрешение да удължи срока на действие на подобна дерогация във връзка с прилагането на механизма за разделно плащане за някои конкретни доставки.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Член 395 от Директивата за ДДС.

[3] Решение за изпълнение (ЕС) 2023/1552 на Съвета от 25 юли 2023 г. за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2017/784 по отношение на срока на разрешението и обхвата на предприетата от Италия специална мярка за дерогация от членове 206 и 226 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 188, 27.7.2023 г., стр. 45—47).

- **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**

Настоящото предложение е в съответствие с принципа на пропорционалност поради следните причини.

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

Дерогацията е ограничена във времето и обхвата и е насочена към доставките на стоки и услуги в конкретни сектори, в които има значителни проблеми с данъчните измами.

Предвид широкия обхват на дерогацията, в случай че Полша поиска разрешение да удължи срока на действие на специалната мярка, следва да бъде представен доклад за функционирането и ефективността на мярката по отношение на равнището на измамите с ДДС и по отношение на данъчно задължените лица (във връзка с възстановяването на ДДС, административната тежест, евентуалните разходи за данъчно задължените лица и т.н.).

Следователно специалната мярка е пропорционална на поставената цел, а именно борба с отклонението от данъчно облагане и опростяване на събирането на данъка.

- **Избор на инструмент**

Предложен инструмент: решение за изпълнение на Съвета.

В съответствие с член 395 от Директивата за ДДС дерогация от общите правила за ДДС е възможна единствено след като Съветът, действащ с единодушие по предложение на Комисията, е дал своето разрешение. Решението 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**

Настоящото предложение се основава на искане, отправено от Полша, и се отнася само до тази държава членка.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Не бяха необходими външни експертни становища.

- **Оценка на въздействието**

С предложението за решение за изпълнение на Съвета на Полша се разрешава да продължи да прилага дерогация от член 226 от Директивата за ДДС, така че да осигури възможност за функционирането на задължителния механизъм за разделно плащане за плащането на ДДС върху някои конкретни доставки на стоки и услуги, изчерпателно посочени в списък.

Както беше споменато, Полша представи на Комисията доклад, поискан с предишната дерогация.

От този доклад изглежда, че в периода след последното удължаване задължителният механизъм за разделно плащане е продължил да допринася за намаляването на (верижните) измами, избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане. Освен това този механизъм дава сигурност на клиента, че не е възможно да участва неволно в измамни практики на доставчика, за които би могъл да носи солидарна отговорност.

Възстановяването на ДДС и освобождаването на средства от сметките за ДДС са ускорили (от средно 27,56 дни през 2018 г. на 19,41 дни през 2022 г.) и подобрили финансовата ликвидност на данъчно задължените лица. Административните разходи са намалели, тъй като в редица случаи механизмът е заменил механизма за обратно начисляване, който е налагал повече задължения за докладване. Освен това за данъчно задължените лица, установени в Полша или в друга държава членка, не възникват разходи за откриването на сметка за целите на ДДС в банка в Полша. В случай че някоя банка начисли такси за воденето на сметка за целите на ДДС, тези разходи се възстановяват от компетентния данъчен орган.

По-долу са изложени някои други важни данни и констатации от доклада.

Преди влизането в сила на мярката беше установено, че общо измамите с ДДС възлизат на 5 168 779 146 PLN през 2018 г. Те са намалели до 4 716 202 928 PLN през 2019 г., 3 533 646 348 PLN през 2020 г., 2 672 606 551 PLN през 2021 г. и 1 671 788 122 PLN през 2022 г. В края на периода на преразглеждане през 2022 г. това представлява намаление с 52,69 % в сравнение с 2020 г. и намаление с 67,66 % от началото на мярката.

По сходен начин е намалял и броят на производствата за измами с ДДС. Преди мярката през 2018 г. са образувани 3507 производства. Те са намалели до 3389 през 2019 г., 2973 през 2020 г. и 3288 през 2021 г.). След слабо увеличение през 2021 г. броят им е намалял още до 2750 през 2022 г. Това представлява намаление с 7,5 % в сравнение с 2020 г. и намаление с 21,59 % от началото на мярката.

Продължаващото прилагане на задължителния механизъм за разделно плащане е намалило още повече верижните измами. Броят на образуваните производства за верижни измами е бил 558 през 2018 г. Той е намалял до 277 през 2019 г. и до 207 през 2020 г. През 2021 г. той е намалял допълнително до 167, а през 2022 г. — до 97. В края на 2022 г. това съставлява намаление с 53,14 %, считано от 2020 г., и намаление с 82,62 % от началото на мярката.

Впоследствие беше отчетено, че установените загуби за бюджета в резултат на верижни измами с ДДС са намалели. Възлизащи на 4 496 602 940 PLN преди въвеждането на механизма през 2018 г., загубите са намалели на 2 468 437 745 PLN през 2019 г. и на 1 107 992 201 PLN през 2020 г. По време на периода на преразглеждане загубите са били 1 229 821 973 PLN през 2021 г. и 111 103 219 PLN през 2022 г. Този резултат представлява драстично намаление с 89,97 % в сравнение с 2020 г. и с 97,53 % от началото на мярката.

Въз основа на горното Комисията е на мнение, че продължаването на мярката, включваща ограничена дерогация от изискванията за фактуриране, изложени в член 226 от Директивата за ДДС, е обосновано, тъй като ще позволи да се запази положителното въздействие от задължителния механизъм за разделно плащане за

предварително определен брой стоки и услуги. Поради това се предлага дерогацията да се разреши за срока от 1 март 2025 г. до 28 февруари 2028 г.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Мярката няма да има отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

Предложението включва клауза за изтичане на срока на действие на дерогацията — автоматично ограничение във времето.

2025/0003 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 с оглед удължаване на срока на разрешението, предоставено на Полша, да прилага специална мярка за дерогация от член 226 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 стойност[1], и по-специално член 395, параграф 1 от нея,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

(1) С Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310[2] Съветът разреши на Полша да въведе специална мярка за дерогация от член 226 от Директива 2006/112/ЕО, с която да изисква от доставчиците да плащат чрез отделна и блокирана за целите на данъка върху добавената стойност (ДДС) банкова сметка, открита в Полша („задължителен механизъм за разделно плащане“), ДДС върху фактурите, издадени във връзка с доставките между данъчно задължени лица, и платени чрез електронни банкови преводи, на стоките и услугите, изброени в приложението към посоченото решение за изпълнение. С Решение за изпълнение (ЕС) 2022/559 на Съвета[3] това разрешение беше удължено до 28 февруари 2025 г.

(2) С писма, заведени в Комисията на 27 март 2024 г. и 1 октомври 2024 г., Полша поиска допълнително удължаване — от 1 март 2025 г. до 28 февруари 2028 г. — на разрешението за дерогация от член 226 от Директива 2006/112/ЕО по отношение на изискванията за фактуриране на ДДС, за да продължи да прилага задължителния механизъм за разделно плащане към доставките на стоки и услуги, при които в Полша има риск от измами и които по принцип са предмет на процедура, съгласно която купувачът се определя като платец на ДДС върху някои доставки (т. нар. „механизъм за обратно начисляване“), и на солидарна отговорност.

---

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

2 Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 на Съвета от 18 февруари 2019 г. за предоставяне на разрешение на Полша да въведе специална мярка за дерогация от член 226 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 51, 22.2.2019 г., стр. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

3 Решение за изпълнение (ЕС) 2022/559 на Съвета от 5 април 2022 г. за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 във връзка с предоставеното на Полша разрешение да продължи да прилага специалната мярка за дерогация от член 226 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 108, 7.4.2022 г., стр. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

(3) В съответствие с член 395, параграф 2 от Директива 2006/112/ЕО, с писмо от 9 октомври 2024 г. Комисията съобщи на останалите държави членки за отправеното от Полша искане. С писмо от 10 октомври 2024 г. Комисията уведоми Полша, че разполага с цялата информация, необходима за разглеждане на искането.

(4) Задължителният механизъм за разделно плащане се прилага по отношение на стоките и услугите, изброени в приложението към Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310. Посоченото приложение съдържа обширен и подробен списък на стоките и услугите, класирани в съответствие с Полската класификация на стоките и услугите. Тъй като Полша понастоящем заменя на национално равнище тази система за класификация със системата на Комбинираната номенклатура, определена в Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета[4], за да се избегне необходимостта от изменение на разрешението за дерогация от член 226 от Директива 2006/112/ЕО, списъкът в приложението към Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 следва да бъде заменен с опростен списък на категориите стоки и услуги. Полша потвърди, че замяната на списъка не води до разширяване на обхвата на задължителния механизъм за разделно плащане. За тази цел продължава да се прилага задължението за уведомяване на Комисията за национална мярка, предвидено в член 2 от Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310.

(5) Докладът, който Полша представи на 13 ноември 2023 г. съгласно член 2, втора алинея от Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 на Съвета за цялостното въздействие на удължаването на разрешението върху равнището на измамите с ДДС и върху съответните данъчно задължени лица, показва, че откакто срокът на разрешението е бил удължен, продължаващото използване на задължителния механизъм за разделно плащане за някои доставки на стоки и услуги е довело по-специално до намаляване на верижните измами в секторите, които са обхванати от този механизъм, като например сектора на стоманата, скрапа, благородните метали и горивата. Освен това Полша докладва, че когато даден търговец има право на възстановяване на ДДС, полските органи са успели да намалят срока за възстановяване под двадесет дни, за да подобрят състоянието на паричните потоци на търговеца.

(6) За да може да се прецени дали специалната мярка е подходяща и ефективна, дерогациите по начало се разрешават за ограничен период. Поради това е целесъобразно срокът на дерогацията да бъде удължен до 28 февруари 2028 г. Следва да продължи да се прилага задължението, предвидено в член 2 от Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310, Полша да представи доклад за цялостното въздействие на дерогацията, в случай че поиска удължаване на срока ѝ.

(7) Специалната мярка няма да има отрицателно отражение върху общия размер на данъчните приходи, събирани на етапа на крайното потребление, нито върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.

(8) Поради това Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 следва да бъде съответно изменено,

---

[4] Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета от 23 юли 1987 г. относно тарифната и статистическа номенклатура и Общата митническа тарифа (ОВ L 256, 7.9.1987 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Решение за изпълнение (ЕС) 2019/310 на Съвета се изменя, както следва:

1) В член 3, втора алинея датата „28 февруари 2025 г.“ се заменя с „28 февруари 2028 г.“;

2) Приложението се заменя с текста на приложението към настоящото решение.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Република Полша.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател