EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.6.2020
COM(2020) 242 final

2020/0119 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/784 des Rates zur Ermächtigung der Italienischen Republik, eine von den Artikeln 206 und 226 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sonderregelung anzuwenden

BEGRÜNDUNG

Nach Artikel 395 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem[1] (im Folgenden die „MwSt-Richtlinie“) kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig jeden Mitgliedstaat ermächtigen, von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen einzuführen, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehung oder Steuerumgehung zu verhindern.

Mit Schreiben, das am 4. Dezember 2019 bei der Kommission registriert wurde, beantragte die Italienische Republik, die Ermächtigung zur Abweichung von den Artikeln 206 und 226 der MwSt-Richtlinie in Bezug auf die Entrichtung der Mehrwertsteuer sowie die Rechnungsstellung bei Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden zu verlängern. Indirekt wurde damit eine Begrenzung des Anwendungsbereichs der mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/784 des Rates[2] gewährten Ausnahmeregelung beantragt, da diese auch für Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an von zentralen und lokalen Behörden kontrollierte Unternehmen sowie eine Reihe börsennotierter Unternehmen gilt.

Mit Schreiben, das am 27. März 2020 bei der Kommission registriert wurde, änderte Italien seinen Antrag jedoch dahin gehend, dass die Ermächtigung denselben Anwendungsbereich haben sollte wie der Durchführungsbeschluss (EU) 2017/784 des Rates; es wurde also beantragt, die von den Artikeln 206 und 226 der MwSt-Richtlinie abweichende Maßnahme auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden, an von zentralen und lokalen Behörden kontrollierte Unternehmen und an eine Reihe börsennotierter Unternehmen anzuwenden. Mit Schreiben vom 5. Mai 2020 unterrichtete die Kommission gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie die anderen Mitgliedstaaten über den Antrag der Italienischen Republik. Mit Schreiben vom 6. Mai 2020 teilte die Kommission der Italienischen Republik mit, dass ihr alle für die Prüfung des Antrags erforderlichen Angaben vorliegen.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Nach der Einführung eines Systems statistischer Kontrollen stellte Italien Mehrwertsteuerbetrug in erheblichem Umfang im Zusammenhang mit Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden fest. Um diesen Praktiken ein Ende zu setzen, beantragte Italien 2014, dass die auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden fällige Mehrwertsteuer nicht länger an den Lieferer oder Dienstleister zu zahlen sein sollten, sondern auf ein gesondertes, gesperrtes Bankkonto der Steuerverwaltung. Dieses Verfahren wird üblicherweise als Split-Payment-Verfahren (Verfahren der Aufspaltung von Zahlungen) bezeichnet, da die Zahlung, die der Kunde normalerweise vollständig an den Leistungserbringer überweist (Entgelt für Lieferungen von Gegenständen oder Dienstleistungen zuzüglich Mehrwertsteuer), aufgespalten wird in i) das Entgelt, das an den Leistungserbringer gezahlt wird, einerseits und ii) die geschuldete Mehrwertsteuer, die auf ein gesperrtes Bankkonto der Steuerverwaltung überwiesen wird, andererseits.

Die Ausnahmeregelung wurde mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1401 des Rates[3] bis 31. Dezember 2017 genehmigt. Damit wurde Italien ermächtigt, von Artikel 206 der

[1] ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.
[2] ABl. L 118 vom 6.5.2017, S. 17.
[3] ABl. L 217 vom 18.8.2015, S. 7.

MwSt-Richtlinie in Bezug auf die Entrichtung der Mehrwertsteuer und von Artikel 226 der MwSt-Richtlinie in Bezug auf die Rechnungsstellung abzuweichen.

Italien hatte die Ausnahmeregelung für einen begrenzten Zeitraum beantragt, um eine geeignete Kontrollregelung einführen und umsetzen und vollen Nutzen aus den durch die elektronische Rechnungsstellung verfügbaren Daten ziehen zu können. Die Einführung der verpflichtenden elektronischen Rechnungsstellung bei Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden, die die Prüfung einzelner Umsätze sowie der genauen Mehrwertsteuerbeträge, die Behörden für ihre Erwerbe zu entrichten haben, in Echtzeit ermöglicht, sollte Italien in die Lage versetzen, den betreffenden Sektor mittels herkömmlicher Kontrollmethoden zu prüfen, ohne mit der Anwendung des Split-Payment-Verfahrens von der MwSt-Richtlinie abweichen zu müssen.

Nach den von Italien vorgelegten Informationen hat die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung bei Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden der Steuerverwaltung umfangreiche Informationen über den Rechnungsfluss geliefert, die die Prüfung von Umsätzen und entsprechenden Mehrwertsteuerbeträgen ermöglichen. Ein anderes Element des effektiven Kontrollsystems – die Pflicht zur Übermittlung der Daten aller ausgestellten und empfangenen Rechnungen an die Steuerverwaltung – wurde jedoch erst am 1. Januar 2017 eingeführt. Bis es Wirkung zeigen und dafür sorgen konnte, dass die Steuerzahler ihren steuerlichen Pflichten besser nachkommen, war mehr Zeit erforderlich. Italien beantragte daher, die von den Artikeln 206 und 226 der MwSt-Richtlinie abweichende Maßnahme für Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden zu verlängern.

Im Übrigen hat Italien Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an von Behörden kontrollierte Unternehmen und an eine kleine Gruppe von 40 börsennotierten Unternehmen festgestellt. Um diese Steuerhinterziehung zu bekämpfen und weitere Mehrwertsteuerausfälle für die öffentliche Hand zu verhindern, beantragte Italien, den Anwendungsbereich der von den Artikeln 206 und 226 der MwSt-Richtlinie abweichenden Maßnahme auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an die oben genannten Unternehmen, die von Italien als ebenso zuverlässig wie Behörden eingestuft werden, auszudehnen. Es handelt sich dabei um insgesamt rund 2400 Unternehmen – solche, die von zentralen und lokalen Behörden kontrolliert werden, und rund 40 börsennotierte Unternehmen. Italien erwartete von der Ausdehnung des Split-Payment-Verfahrens auf diese Unternehmen die Unterbindung der Steuerhinterziehung in Form der Nichtentrichtung der Mehrwertsteuer durch die Lieferer und Dienstleister der betreffenden Unternehmen und mithin eine Erhöhung der Mehrwertsteuereinnahmen.

Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/784 des Rates wurde die Verlängerung der Ausnahmeregelung mit ihrem erweiterten Anwendungsbereich bis zum 30. Juni 2020 genehmigt.

Im Oktober 2018 legte Italien einen Bericht gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/784 des Rates vor. Dem Bericht zufolge hatte die Einführung des Split-Payment-Verfahrens in Italien eine Erhöhung der Mehrwertsteuereinnahmen zur Folge, die über den Schätzungen zum Zeitpunkt der Einführung des Verfahrens lag. Zudem wurde in dem Bericht festgestellt, dass der Anstieg der Mehrwertsteuergutschriften zugunsten der Lieferer und Dienstleister der genannten Unternehmen infolge der Einführung des Split-Payment-Verfahrens leicht zu kontrollieren und zu verwalten ist und dass sich die Situation bei der Erstattung der Mehrwertsteuer nicht verschlechtert hat.

Das Split-Payment-Verfahren ist Teil eines von Italien zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung erlassenen Maßnahmenpakets. Zu dem Maßnahmenpaket gehören unter anderem die elektronische Rechnungsstellung und die elektronische Übermittlung von Daten über Entgelte auf Tagesbasis. Die verpflichtende elektronische Rechnungsstellung wurde am 1. Juli 2018 für bestimmte Sektoren und am 1. Januar 2019 allgemein eingeführt. Dies wurde mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2018/593 des Rates genehmigt[4]. Die elektronische Übermittlung von Daten über Entgelte auf Tagesbasis schreibt Steuerzahlern, die Einzelhandels- und ähnliche Tätigkeiten ausüben (für die keine Rechnungsstellungspflichten gelten), vor, Daten über Entgelte auf Tagesbasis elektronisch zu speichern und elektronisch an die *Agenzia delle Entrate* zu übermitteln. Diese Verpflichtung wurde am 1. Januar 2020 anwendbar und für Steuerzahler mit einem Umsatz von mehr als 400 000 EUR bereits am 1. Juli 2019. Das Maßnahmenpaket ist an die Stelle anderer Kontrollmaßnahmen getreten und ermöglicht es der italienischen Steuerverwaltung, die von den Wirtschaftsbeteiligten gemeldeten Vorgänge gegeneinander abzugleichen und deren Mehrwertsteuerzahlungen zu überwachen. Mit den jüngsten Gesetzesänderungen wurde die Verpflichtung eingeführt, die Daten über mehrwertsteuerpflichtige Umsätze aus elektronischen Rechnungen, mehrwertsteuerpflichtige grenzüberschreitende Umsätze sowie mehrwertsteuerpflichtige Umsätze mit elektronisch gezahlten Entgelten unverzüglich den Steuerzahlern verfügbar zu machen, um ihnen die Einhaltung der Steuervorschriften zu erleichtern. Dies wird zur Folge haben, dass die Mehrwertsteuererklärung von der *Agenzia delle Entrate* vorausgefüllt und ein regulärer Mehrwertsteuerbescheid erstellt wird, den der Steuerpflichtige annehmen oder ergänzen kann. Sobald dieses System vollständig umgesetzt ist, sollte es im Sinne des Erwägungsgrunds 7 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/784 nicht mehr nötig sein, mit der Anwendung des Split-Payment-Verfahrens von der Richtlinie 2006/112/EG abzuweichen.

Die italienischen Behörden halten es zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch nicht für angebracht, das Split-Payment-Verfahren ganz abzuschaffen. Ihren Schätzungen zufolge verkürzen die im Rahmen des Betrugsbekämpfungspakets ergriffenen Maßnahmen den Zeitraum, in dem die Steuerverwaltung einen potenziellen Fall von Steuerhinterziehung oder Steuerbetrug ermitteln kann, von den ursprünglich benötigten 18 Monaten auf drei Monate. Ohne das Split-Payment-Verfahren könnte jedoch eine Beitreibung bei Steuerhinterziehern oder Steuerbetrügern nach der Überprüfung unmöglich sein, wenn diese insolvent sind. Das Split-Payment-Verfahren hat als Ex-ante-Maßnahme eine wesentlich höhere Wirksamkeit.

Die Kommission ist nach wie vor der Auffassung, dass es bei einer vollständigen Umsetzung des italienischen Betrugsbekämpfungspakets nicht mehr nötig sein sollte, mit der Anwendung des Split-Payment-Verfahrens von der MwSt-Richtlinie abzuweichen. Es ist jedoch noch zu früh, um die Wirksamkeit dieser Maßnahmen umfassend zu bewerten, da sie erst vor Kurzem umgesetzt wurden. Die allgemein verpflichtende elektronische Rechnungsstellung ist erst am 1. Januar 2019 in Kraft getreten, und die elektronische Übermittlung von Daten über Entgelte auf Tagesbasis wurde erst am 1. Januar 2020 vollständig umgesetzt. Daher ist eine umfassende Bewertung dieser Maßnahmen und ihrer Auswirkungen auf die Aufdeckung von Mehrwertsteuerbetrug und die Steuererhebung nicht möglich. Solange das Betrugsbekämpfungspaket nicht vollständig umgesetzt ist, ist es daher ratsam, die Regelung erneut zu verlängern, da ihre Aufhebung erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und die Erhebung der Mehrwertsteuer in den von der Regelung betroffenen Sektoren haben könnte. Bei Nichtverlängerung der Regelung müssten

[4] Durchführungsbeschluss (EU) 2018/593 des Rates vom 16. April 2018 zur Ermächtigung der Italienischen Republik, eine von den Artikeln 218 und 232 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme einzuführen (ABl. L 99 vom 19.4.2018, S. 14).

zudem die Unternehmen, die das Split-Payment-Verfahren anwenden, ihre Rechnungsstellungssysteme umstellen, um den Änderungen Rechnung zu tragen. Die Steuerverwaltung müsste ähnliche Anpassungen an ihren Systemen vornehmen. Aufgrund der durch den COVID-19-Ausbruch in Italien verursachten Schwierigkeiten erscheint es nicht angebracht, diese Umstellung von den Unternehmen und der Steuerverwaltung zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu verlangen.

Eine der Wirkungen der Aufspaltung von Zahlungen besteht darin, dass steuerpflichtige Leistungserbringer ihre auf Vorleistungen gezahlte Vorsteuer nicht von der auf ihre Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen gezahlte Mehrwertsteuer abziehen können. So kann es sein, dass sie in einer ständigen Gläubigerposition sind und bei der Steuerverwaltung eine Erstattung der betreffenden Mehrwertsteuerbeträge beantragen müssen. Zugleich aber gestattet Italien diesen Leistungserbringern unter bestimmten Bedingungen, die Mehrwertsteuer, die sie nicht von ihren Kunden erhalten, mit anderen in Italien geschuldeten Steuern zu verrechnen, wodurch das Cash-Flow-Problem, das sich andernfalls für in Italien steuerpflichtige Unternehmen ergeben könnte, begrenzt wird.

Den von Italien übermittelten Informationen zufolge wurde das Erstattungsverfahren beschleunigt. Erstattungsanträge werden im Durchschnitt innerhalb von 67 Tagen bearbeitet, während die Abwicklung der Zahlung an den Empfänger im Durchschnitt 7 Tage in Anspruch nimmt. Bei Einführung des Split-Payment-Verfahrens wurde vorgesehen, dass Steuerpflichtige, die diesem Verfahren unterliegende Umsätze im Rahmen der sich aus solchen Umsätzen ergebenden Mehrwertsteuergutschriften tätigen, einen vorrangigen Anspruch auf Auszahlung der entsprechenden Gutschriften haben sollten. Das bedeutet, dass Erstattungsanträge im Rahmen des Split-Payment-Verfahrens sowohl in der Phase der Prüfung als auch bei der Auszahlung der Beträge gegenüber nicht prioritären Erstattungen vorrangig bearbeitet werden.

Der am 4. Dezember 2019 bei der Kommission registrierte Antrag Italiens sah eine Begrenzung des Anwendungsbereichs der geltenden Ausnahmeregelung vor; es wurde beantragt, die Ermächtigung zur Abweichung von den Artikeln 206 und 226 der MwSt-Richtlinie nur in Bezug auf die Errichtung der Mehrwertsteuer sowie die Rechnungsstellung bei Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden zu verlängern. Mit Schreiben, das am 27. März 2020 bei der Kommission registriert wurde, änderte Italien seinen Antrag jedoch dahin gehend, dass die Ermächtigung denselben Anwendungsbereich haben sollte wie der Durchführungsbeschluss (EU) 2017/784 des Rates; es wurde also beantragt, die von den Artikeln 206 und 226 der MwSt-Richtlinie abweichende Maßnahme auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden, an von zentralen und lokalen Behörden kontrollierte Unternehmen und an eine Reihe börsennotierter Unternehmen anzuwenden.

Die Änderung des Anwendungsbereichs geht darauf zurück, dass inzwischen endgültige Daten über die Wirksamkeit der Maßnahme verfügbar geworden waren, aus denen hervorging, dass die Maßnahme wirksamer war als in früheren Berichten angegeben. Der im Dezember 2019 eingereichte Antrag auf Verlängerung wurde dahin gehend geändert, dass die Verlängerung der mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/784 des Rates genehmigten Ausnahmeregelung beantragt wurde.

Angesichts des umfassenden Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelung und der Tatsache, dass die Bedenken der Unternehmen in Bezug auf Mehrwertsteuererstattungen fortbestehen, ist es wichtig, dass das notwendige Follow-up im Rahmen dieser Ausnahmeregelung gewährleistet ist, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Umfang des Mehrwertsteuerbetrugs und die Situation bei der Erstattung der Mehrwertsteuer an Steuerpflichtige, deren Umsätze unter die Ausnahmeregelung fallen. Italien wird daher

verpflichtet, 18 Monate nach Inkrafttreten der Ausnahmeregelung einen Bericht über das Verfahren der Mehrwertsteuererstattung in Bezug auf die Situation der Lieferer und Dienstleister (Steuerpflichtige) vorzulegen, deren Umsätze unter die Ausnahmeregelungen fallen. Dieser Bericht sollte insbesondere Statistiken über den im Durchschnitt für den Vollzug der Mehrwertsteuererstattung an die betreffenden Steuerpflichtigen benötigten Zeitraum enthalten und auf etwaige Probleme in diesem Zusammenhang eingehen. Der Bericht sollte zudem die verschiedenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung bei den unter die Ausnahmeregelung fallenden Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen und das Datum ihres Inkrafttretens anführen sowie eine Bewertung ihrer Wirksamkeit enthalten.

Auch wenn Italien eine Verlängerung der Ermächtigung bis zum 31. Dezember 2023 beantragt hat, wird vorgeschlagen, die Ausnahmeregelung vom 1. Juli 2020 bis zum 30. Juni 2023 zu genehmigen. Dieser Zeitraum sollte ausreichen, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Verringerung der Steuerhinterziehung in den betreffenden Sektoren umfassend zu bewerten. Zudem werden die Unternehmen und die Steuerverwaltung bis dahin besser in der Lage sein, die erforderlichen Anpassungen in ihren Systemen vorzunehmen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Die Ausnahmeregelung kann auf der Grundlage des Artikels 395 der MwSt-Richtlinie genehmigt werden, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehung oder Steuerumgehung zu verhindern. Italien beantragte die Ausnahmeregelung zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung in Sektoren, in denen seit Jahren Mehrwertsteuerbetrug festgestellt wird; nach den von Italien vorgelegten Daten hat die Maßnahme die Steuererhebung wirksam verbessert und den Mehrwertsteuerbetrug in den betreffenden Sektoren wirksam eingedämmt. Die Ausnahmeregelung steht im Einklang mit den geltenden Vorschriften.

Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2019/310 des Rates[5] wurde Polen eine ähnliche Ausnahmeregelung zur Anwendung des Split-Payment-Verfahrens gewährt. Das polnische Split-Payment-System umfasst ein freiwilliges und ein verpflichtendes Verfahren zur Aufspaltung von Zahlungen. Das verpflichtende Split-Payment-System gilt für Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen von einem Steuerpflichtigen an einen anderen, für die mittels elektronischer Banküberweisungen gezahlt wird, und zwar in Bereichen, die für den Mehrwertsteuerbetrug besonders anfällig sind und in denen seit Jahren Betrug festgestellt wird. In Polens verpflichtendem Split-Payment-System fungiert die Bank als Trennstelle; sie überweist den vom Leistungsempfänger gezahlten Betrag auf die jeweiligen Konten des Leistungserbringers, d. h. den Betrag, auf den die Steuer erhoben wird, auf das Regelkonto des Wirtschaftsbeteiligten und den Steuerbetrag auf das gesperrte Mehrwertsteuerkonto des Wirtschaftsbeteiligten. Gelder auf dem gesperrten Mehrwertsteuerkonto bleiben Eigentum des Steuerpflichtigen; seine Möglichkeit, über diese Gelder zu verfügen, ist jedoch darauf beschränkt, geschuldete Mehrwertsteuer an die Steuerverwaltung zu entrichten oder in Rechnungen von Leistungserbringern als Mehrwertsteuer ausgewiesene Beträge zu zahlen.

Auch Rumänien beantragte eine Ausnahmeregelung zur Anwendung des Split-Payment-Verfahrens auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen, die durch bestimmte Steuerpflichtige bewirkt werden. Das rumänische Verfahren der Aufspaltung von Zahlungen warf ernsthafte Bedenken in Bezug auf seine Verhältnismäßigkeit und seine Vereinbarkeit mit

[5] Durchführungsbeschluss (EU) 2019/310 des Rates vom 18. Februar 2019 zur Ermächtigung Polens, eine von Artikel 226 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme einzuführen (ABl. L 51 vom 22.2.2019, S. 19).

dem Vertrag auf. Daher erhob die Kommission Einwände gegen den von Rumänien gestellten Antrag[6].

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Artikel 395 der MwSt-Richtlinie.

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

In Anbetracht der Bestimmung der MwSt-Richtlinie, auf der der Vorschlag beruht, fällt der Vorschlag in die ausschließliche Zuständigkeit der Union. Das Subsidiaritätsprinzip findet daher keine Anwendung.

• Verhältnismäßigkeit

Der Beschluss betrifft die Ermächtigung eines Mitgliedstaats auf eigenen Antrag und stellt keine Verpflichtung dar.

Da die Ausnahmeregelung befristet ist und sich auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an den öffentlichen Sektor, an Unternehmen, die unter staatlicher Kontrolle stehen, und an börsennotierte Unternehmen beschränkt, ist ihr Anwendungsbereich auf einen Sektor begrenzt, in dem die Steuerhinterziehung erhebliche Probleme verursacht. Daher ist die Sondermaßnahme dem angestrebten Ziel – der Bekämpfung der Steuerhinterziehung – angemessen.

• Wahl des Instruments

Als Instrument wird ein Durchführungsbeschluss des Rates vorgeschlagen.

Gemäß Artikel 395 der MwSt-Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten nur dann von den gemeinsamen Mehrwertsteuervorschriften abweichen, wenn der Rat sie hierzu auf Vorschlag der Kommission einstimmig ermächtigt. Ein Durchführungsbeschluss des Rates ist das am besten geeignete Instrument, da er an einzelne Mitgliedstaaten gerichtet werden kann.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

• Konsultation der Interessenträger

Es wurde keine Konsultation der Interessenträger durchgeführt. Der vorliegende Vorschlag beruht auf einem Antrag Italiens und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

• Einholung und Nutzung von Expertenwissen

Externes Expertenwissen war nicht erforderlich.

• Folgenabschätzung

Der Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zielt darauf ab, die Anwendung der von den Artikeln 206 und 226 der MwSt-Richtlinie abweichenden Maßnahme für Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden, an von zentralen und lokalen Behörden kontrollierte Unternehmen und an rund 40 börsennotierte Unternehmen zu

[6] Mitteilung der Kommission an den Rat gemäß Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates (COM(2018) 666 final).

verlängern. Mit der Verpflichtung, die Mehrwertsteuer auf ein gesondertes Konto der Steuerverwaltung zu zahlen, zielt der vorgeschlagene Durchführungsbeschluss des Rates in erster Linie auf die Bekämpfung der Steuerhinterziehung in Form der Nichtentrichtung der Mehrwertsteuer durch Lieferer und Dienstleister der betreffenden Behörden und Unternehmen ab. Die gegenwärtig von Italien angewandte Maßnahme hat sich als ein für diesen Zweck wirksames Instrument erwiesen.

Nach den von Italien vorgelegten Daten hat die Maßnahme in ihrem ursprünglichen Anwendungsbereich im Jahr 2015 zu einer Erhöhung der Zahlungen um rund 3,5 Mrd. EUR geführt. Dieser Betrag wurde von der *Agenzia delle Entrate* unter Berücksichtigung der Tatsache ermittelt, dass für die Lieferer und Dienstleister der *Pubblica Amministrazione* (PA) bei an die PA bewirkten Umsätzen der Betrag der nach der Einführung des Split-Payment-Verfahrens weniger entrichteten Mehrwertsteuer auf Ausgangsumsätze, abzüglich der erhöhten Ausgleichszahlungen und Erstattungen, niedriger ist als die von der PA für dieselben Umsätze geleisteten Zahlungen. In weiteren Analysen gelangt Italien zu dem Schluss, dass dieser Effekt in den Folgejahren stabil geblieben ist. Den Analysen zufolge hat die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Maßnahme (auf Lieferer und Dienstleister von Unternehmen, die von zentralen und lokalen Behörden kontrolliert werden, und von börsennotierten Unternehmen) zu einer zusätzlichen Erhöhung der Zahlungen um 1,08 Mrd. EUR geführt. Auch dieser Effekt der Maßnahme ist in den folgenden Jahren ihrer Anwendung stabil geblieben. Die Anwendung der Maßnahme bringt somit insgesamt 4,58 Mrd. EUR pro Jahr ein.

Zudem sollte berücksichtigt werden, dass Leistungserbringer im Rahmen dieses Systems die Mehrwertsteuer nicht von ihren Kunden erhalten. Daher müssen sie häufiger die Erstattung der Mehrwertsteuer beantragen, sofern sie diese nicht mit anderen in Italien geschuldeten Steuern verrechnen können. Um nachteiligen Auswirkungen für diese Steuerpflichtigen – und insbesondere für jene Leistungserbringer, die nicht in Italien niedergelassen sind – vorzubeugen, muss das Erstattungsverfahren ordnungsgemäß und zügig funktionieren. Italien zufolge funktioniert das System der Mehrwertsteuererstattung ordnungsgemäß. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Mehrwertsteuererstattung wurde auf 67 Tage verkürzt; hinzu kommen 7 Tage für die Abwicklung der Zahlung an den Empfänger. Ferner wird erwartet, dass unter den neuen Vorschriften, die seit einiger Zeit in Kraft sind, ein etwaiges höheres Aufkommen an Mehrwertsteuererstattungen ordnungsgemäß bearbeitet werden kann. Nach den von Italien vorgelegten Informationen war zum Zeitpunkt der Einführung des Split-Payment-Verfahrens zudem vorgesehen worden, dass Steuerpflichtige, die dem diesem Verfahren unterliegende Umsätze im Rahmen der sich aus solchen Umsätzen ergebenden Mehrwertsteuergutschriften tätigen, einen vorrangigen Anspruch auf Auszahlung der entsprechenden Gutschriften haben sollten. Das bedeutet, dass Erstattungsanträge im Rahmen des Split-Payment-Verfahrens sowohl in der Phase der Prüfung als auch bei der Auszahlung der Beträge gegenüber nicht prioritären Erstattungen vorrangig bearbeitet werden.

- **Grundrechte**

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Schutz der Grundrechte.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Maßnahme hat keine nachteiligen Auswirkungen auf die MwSt-Eigenmittel der Union.

2020/0119 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/784 des Rates zur Ermächtigung der Italienischen Republik, eine von den Artikeln 206 und 226 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sonderregelung anzuwenden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem[1], insbesondere auf Artikel 395 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1401 des Rates[2] ist Italien bis zum 31. Dezember 2017 ermächtigt worden, vorzusehen, dass die auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden fällige Mehrwertsteuer von den betreffenden Behörden auf ein separates, gesperrtes Bankkonto der Steuerverwaltung eingezahlt wird. Es handelt es sich um eine von den Artikeln 206 und 226 der Richtlinie 2006/112/EG abweichende Sondermaßnahme in Bezug auf die Entrichtung der Mehrwertsteuer und die Rechnungsstellung.

(2) Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/784 des Rates[3] wurde Italien ermächtigt, die Sondermaßnahme bis zum 30. Juni 2020 anzuwenden. Darüber hinaus wurde der Anwendungsbereich der Sondermaßnahme auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an von öffentlichen Behörden im Sinne des Artikels 2359 des italienischen Zivilgesetzbuchs (*Codice Civile*) kontrollierte Unternehmen und an börsennotierte Unternehmen, die im Index Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa (FTSE MIB) gelistet sind, ausgedehnt.

(3) Mit Schreiben, das am 4. Dezember 2019 bei der Kommission registriert wurde, beantragte Italien, diese Ermächtigung bis zum 31. Dezember 2023 zu verlängern und den Anwendungsbereich der Sondermaßnahme auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden zu begrenzen. Mit Schreiben, das am 27. März 2020 bei der Kommission registriert wurde, beantragte Italien, den Anwendungsbereich der Sondermaßnahme auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an von zentralen und lokalen Behörden kontrollierte Unternehmen sowie an im FTSE-MIB notierte Unternehmen auszudehnen. Somit beantragt Italien eine Verlängerung der Sondermaßnahme mit demselben Anwendungsbereich wie dem der mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/784 erteilten Ermächtigung.

---

1 ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.
2 ABl. L 217 vom 18.8.2015, S. 7.
3 ABl. L 118 vom 6.5.2017, S. 17.

(4) Mit Schreiben vom 5. Mai 2020 unterrichtete die Kommission gemäß Artikel 395 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG die anderen Mitgliedstaaten über den Antrag Italiens. Mit Schreiben vom 6. Mai 2020 teilte die Kommission Italien mit, dass sie über alle zur Beurteilung des Antrags erforderlichen Informationen verfügt.

(5) Die Maßnahme ist Teil eines von Italien zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung erlassenen Maßnahmenpakets. Am 1. Juli 2018 wurde für bestimmte Sektoren und am 1. Januar 2019 mit allgemeiner Gültigkeit die Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung eingeführt. Diese Verpflichtung wurde mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2018/593 des Rates genehmigt[4]. Dieses Paket von Maßnahmen einschließlich der elektronischen Rechnungsstellung ist an die Stelle anderer Kontrollmaßnahmen getreten und ermöglicht der italienischen Steuerverwaltung, die von den Wirtschaftsbeteiligten gemeldeten Vorgänge gegeneinander abzugleichen und deren Mehrwertsteuerzahlungen zu überwachen.

(6) In seinem Antrag erläutert Italien, dass das Maßnahmenpaket den Zeitraum, in dem die Steuerverwaltung einen potenziellen Fall von Steuerhinterziehung oder Steuerbetrug ermitteln kann, zwar von den ursprünglich benötigten 18 Monaten auf drei Monate verkürzt, dass aber ohne das Split-Payment-Verfahren eine Beitreibung bei Steuerhinterziehern oder Steuerbetrügern nach der Überprüfung unmöglich sein könnte, wenn diese insolvent sind. Das Split-Payment-Verfahren hat als Ex-ante-Maßnahme eine wesentlich höhere Wirksamkeit. Die endgültigen Daten zur Wirksamkeit der Maßnahme zeigen, dass die Regelung noch wirksamer war als erwartet.

(7) Eine der Wirkungen der Maßnahme besteht darin, dass steuerpflichtige Lieferer von Gegenständen und Dienstleister die auf ihre Vorleistungen gezahlte Vorsteuer nicht von den auf ihre Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen erhaltene Mehrwertsteuer abziehen können. So kann es sein, dass sie in einer ständigen Gläubigerposition sind und bei der Steuerverwaltung eine Erstattung der betreffenden Mehrwertsteuerbeträge beantragen müssen. Nach den von Italien übermittelten Informationen werden Erstattungsanträge im Durchschnitt innerhalb von 67 Tagen bearbeitet, während die Abwicklung der Zahlung an den Empfänger im Durchschnitt 7 Tage in Anspruch nimmt. Bei Einführung des Split-Payment-Verfahrens war vorgesehen worden, dass Steuerpflichtige, die diesem Verfahren unterliegende Umsätze im Rahmen der sich aus solchen Umsätzen ergebenden Mehrwertsteuergutschriften tätigen, einen vorrangigen Anspruch auf Auszahlung der entsprechenden Gutschriften haben sollten. Das bedeutet, dass Erstattungsanträge im Rahmen des Split-Payment-Verfahrens sowohl in der Phase der Prüfung als auch bei der Auszahlung der Beträge gegenüber nicht prioritären Erstattungen vorrangig bearbeitet werden.

(8) Nach Erwägungsgrund 7 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/784 sollte es, sobald das sich aus dem Paket der von Italien beabsichtigten Kontrollmaßnahmen ergebende System vollständig umgesetzt ist, nicht mehr nötig sein, mit der Anwendung des Split-Payment-Verfahrens von der Richtlinie 2006/112/EG abzuweichen. Italien hatte daher zugesichert, keine Verlängerung der Ausnahmeregelung zur Anwendung des Split-Payment-Verfahrens zu beantragen. Da

[4] Durchführungsbeschluss (EU) 2018/593 des Rates vom 16. April 2018 zur Ermächtigung der Italienischen Republik, eine von den Artikeln 218 und 232 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme einzuführen (ABl. L 99 vom 19.4.2018, S. 14).

es jedoch noch zu früh ist, um die Wirksamkeit dieser erst vor Kurzem ergriffenen Maßnahmen umfassend zu bewerten, und es in den schwierigen Zeiten, die Italien aufgrund des COVID-19-Ausbruchs durchmacht, weder für die Steuerpflichtigen noch die Steuerverwaltung leicht ist, die im Bereich der Rechnungsstellung erforderlichen Systemanpassungen vorzunehmen, könnte eine Aufhebung der Maßnahme unter den derzeitigen Umständen erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und die Mehrwertsteuererhebung sowie auf die Verwaltungskosten für Steuerpflichtige haben.

(9) Die beantragte Ausnahmeregelung sollte befristet sein, damit beurteilt werden kann, ob die Sondermaßnahme angemessen und wirksam ist. Auch wenn Italien eine Verlängerung der Ermächtigung bis zum 31. Dezember 2023 beantragt hat, sollte diese nicht über den 30. Juni 2023 hinaus verlängert werden. Dieser Zeitraum sollte ausreichen, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Verringerung der Steuerhinterziehung in den betreffenden Sektoren umfassend zu bewerten.

(10) Um das notwendige Follow-up im Rahmen dieser Ausnahmeregelung zu gewährleisten und insbesondere die Auswirkungen auf die Mehrwertsteuererstattung an Steuerpflichtige, deren Umsätze unter die Ausnahmeregelung fallen, im Auge zu behalten, sollte Italien der Kommission 15 Monate nach dem Wirksamwerden der Verlängerung der Sondermaßnahme einen Bericht über die Gesamtsituation bei der Erstattung der Mehrwertsteuer an Steuerpflichtige und insbesondere über die durchschnittliche Verfahrensdauer sowie über die Wirksamkeit dieser und anderer zur Verringerung der Steuerhinterziehung in den betreffenden Sektoren eingeführten Sondermaßnahmen vorlegen. Der Bericht sollte eine Aufstellung der verschiedenen ergriffenen Maßnahmen sowie das Datum ihres Inkrafttretens enthalten.

(11) Die Sondermaßnahme steht in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen, da sie befristet und auf Sektoren beschränkt ist, in denen die Steuerhinterziehung erhebliche Probleme verursacht. Darüber hinaus birgt die Sondermaßnahme nicht die Gefahr, dass sich die Steuerhinterziehung in andere Sektoren oder Mitgliedstaaten verlagert.

(12) Die Ausnahmeregelung wird keine nachteiligen Auswirkungen auf den Gesamtbetrag der auf der Stufe des Endverbrauchs erhobenen Steuer und keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union haben.

(13) Der Durchführungsbeschluss (EU) 2017/784 sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Durchführungsbeschluss (EU) 2017/784 des Rates wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 3 erhält Unterabsatz 2 folgende Fassung:

„Italien übermittelt der Kommission bis zum 30. September 2021 einen Bericht über die Gesamtsituation bei der Erstattung der Mehrwertsteuer an Steuerpflichtige, die den in den Artikeln 1 und 2 genannten Maßnahmen unterliegen, und insbesondere über die durchschnittliche Dauer des Erstattungsverfahrens sowie über die Wirksamkeit dieser und anderer zur Verringerung der Steuerhinterziehung in den betreffenden Sektoren ergriffenen Maßnahmen. Der Bericht muss eine Aufstellung der verschiedenen ergriffenen Maßnahmen sowie das Datum ihres Inkrafttretens enthalten.“

2. In Artikel 5 wird das Datum „30. Juni 2020“ durch das Datum „30. Juni 2023“ ersetzt.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Italienische Republik gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident