



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 12.6.2015  
COM(2015) 289 final

2015/0129 (NLE)

Vorschlag für einen

**DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES**

**zur Ermächtigung Italiens, eine von den Artikeln 206 und 226 der Richtlinie  
2006/112/EG des Rates über das gemeinsame MwSt-System abweichende Regelung  
einzuführen**

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **Gründe und Ziele des Vorschlags**

Laut Artikel 395 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (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 Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhindern.

Die Italienische Republik beantragte mit einem bei der Kommission am 24. November 2014 registrierten Schreiben die Ermächtigung, von den Artikeln 206 und 226 der MwSt-Richtlinie abzuweichen. Die Kommission hat die anderen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie mit Schreiben vom 16. März 2015 über den Antrag der Italienischen Republik unterrichtet. Mit Schreiben vom 17. März 2015 teilte die Kommission der Italienischen Republik mit, dass ihr alle für die Prüfung des Antrags erforderlichen Angaben vorliegen.

#### **Allgemeiner Kontext**

Nach der Einführung eines Systems statistischer Kontrollen hat Italien festgestellt, dass es im Zusammenhang mit der Lieferung von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden zu Mehrwertsteuerbetrug in erheblichem Umfang kommt. Im Einklang mit der allgemeinen Vorschrift wird auf diese Lieferungen und Dienstleistungen Mehrwertsteuer erhoben und von den Behörden zusammen mit dem Preis an den Lieferer und Dienstleistungserbringer gezahlt. Italien hat festgestellt, dass zahlreiche Lieferer und Dienstleistungserbringer Steuern hinterziehen, indem sie diese Mehrwertsteuer nicht an die Steuerbehörden abführen.

Um diesen Praktiken ein Ende zu setzen, hat Italien beantragt, dass die bei Lieferungen und Dienstleistungen an Behörden fällige Mehrwertsteuer nicht länger an den Lieferer oder Dienstleistungserbringer zu zahlen ist. Da jedoch Behörden grundsätzlich nicht steuerpflichtig sind, ist die Anwendung des so genannten „Reverse-Charge-Verfahrens“ nicht möglich, da Nichtsteuerpflichtige in der Regel keine Mehrwertsteuererklärungen abgeben, in der die fällige Mehrwertsteuer erfasst und abgezogen werden kann. Daher beabsichtigt Italien, ein System zu schaffen, in dem die Mehrwertsteuer bei Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden auf ein gesondertes, gesperrtes Bankkonto eingezahlt wird. Italien schätzt, dass dies zu MwSt-Einnahmen von insgesamt 741 bis 1235 Mio. EUR führen wird.

Um ein solches System zu ermöglichen, hat Italien eine Ermächtigung zur Abweichung von Artikel 206 der MwSt-Richtlinie beantragt, damit der Lieferer von Gegenständen oder der Dienstleistungserbringer die Mehrwertsteuer auf seine Lieferungen oder Dienstleistungen nicht länger an die Steuerbehörden abführen muss, da die Mehrwertsteuer, wie oben erwähnt, von der Behörde, die die Lieferung oder Dienstleistung erhalten hat, auf ein gesondertes Bankkonto zu zahlen ist. Zudem ist eine Abweichung von Artikel 226 der MwSt-Richtlinie in Bezug auf die maximalen Rechnungsangaben, die von steuerpflichtigen Lieferanten oder Dienstleistungserbringern gefordert werden können, erforderlich, damit auf der Rechnung zusätzlich vermerkt werden kann, dass der Mehrwertsteuerbetrag auf das gesonderte Bankkonto und nicht an den Lieferer oder Dienstleistungserbringer zu zahlen ist.

Seit Juni 2014 ist in Italien die elektronische Rechnungsstellung bei Lieferungen und Dienstleistungen an Behörden verpflichtend, wodurch einzelne Umsätze sowie die genauen Mehrwertsteuerbeträge, die Behörden für ihre Erwerbe zu entrichten haben, in Echtzeit

geprüft werden können. Auf der Grundlage dieser präzisen Informationen dürfte es möglich sein, den betreffenden Sektor anhand herkömmlicher Kontrollmethoden zu prüfen, ohne von der MwSt-Richtlinie abweichen zu müssen. Um jedoch eine geeignete Kontrollregelung einzuführen und umzusetzen und vollen Nutzen aus den durch die elektronische Rechnungsstellung verfügbaren Daten zu ziehen, hat Italien um die Genehmigung einer Ausnahmeregelung für einen begrenzten Zeitraum ersucht, in dem das vorgenannte spezielle System zur Anwendung käme. Dabei hat Italien zugestimmt, keine Verlängerung der Ausnahmeregelung zu beantragen.

Im Zusammenhang mit der elektronischen Rechnungsstellung wurde eine Datenbank aller Behörden eingerichtet und über eine eigene Website zugänglich gemacht, so dass Steuerpflichtige, die Gegenstände liefern oder Dienstleistungen erbringen, die erforderliche Garantie haben, dass sie tatsächlich mit Behörden zu tun haben, auf die die Ausnahmeregelung Anwendung findet.

Die vorgeschlagene Maßnahme hat jedoch unter anderem zur Folge, dass Steuerpflichtige, die ihre Umsätze vorwiegend mit Behörden erzielen, die Vorsteuer nicht länger von der Mehrwertsteuer abziehen können, die sie von ihren Kunden erhalten. Dadurch wären diese Steuerpflichtigen womöglich ständig in einer Gläubigerposition und müssten bei der Steuerverwaltung eine effektive Rückerstattung dieser Mehrwertsteuer beantragen.

Das Erstattungsverfahren in Italien hat jedoch Anlass zur Besorgnis gegeben, und in diesem Zusammenhang ist nach wie vor ein Vertragsverletzungsverfahren anhängig.<sup>1</sup>

Vor diesem Hintergrund hat Italien sein Erstattungsverfahren reformiert und darauf ausgelegt, dem Antragsteller die Mehrwertsteuer innerhalb von drei Monaten zu erstatten. Zusätzlich zu dieser umfassenden Reform wurden verschiedene Gruppen von Steuerpflichtigen im Hinblick auf Geschäftstätigkeit und Art der Umsätze ermittelt, die im Erstattungsverfahren vorrangig behandelt werden. Steuerpflichtige, die in den Geltungsbereich der vorgeschlagenen Ausnahmeregelung fallen, werden für diese bevorzugte Behandlung in Frage kommen.

Um jedoch die notwendigen Folgemaßnahmen im Rahmen dieser Ausnahmeregelung zu gewährleisten, wird Italien aufgefordert, 18 Monate nach Inkrafttreten dieser Ausnahmeregelung einen Bericht über die Mehrwertsteuererstattung an diese Gruppe von Steuerpflichtigen vorzulegen. Dieser Bericht sollte insbesondere Statistiken über die durchschnittlich benötigte Zeit für die tatsächliche Erstattung der Mehrwertsteuer an diese Steuerpflichtigen enthalten und auf etwaige Probleme eingehen.

Der Kommission wurde außerdem zur Kenntnis gebracht, dass Italien die Maßnahme bereits anwendet, ohne den Erlass des entsprechenden Ratsbeschlusses abgewartet zu haben.

## **2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSIERTEN KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN**

### **Konsultation der interessierten Kreise**

Der Vorschlag stützt sich auf einen Antrag Italiens und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

### **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Externes Expertenwissen war nicht erforderlich.

### **Folgenabschätzung**

---

<sup>1</sup> Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2013/4080

Der Beschluss zielt in erster Linie auf die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug im Zusammenhang mit Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden ab, indem die Zahlung der fälligen Mehrwertsteuer auf ein gesondertes, gesperrtes Bankkonto vorgeschrieben wird.

Da jedoch Lieferer und Dienstleistungserbringer im Rahmen dieses Systems die Mehrwertsteuer nicht von ihren Kunden erhalten, werden sie häufiger eine effektive Mehrwertsteuererstattung beantragen müssen. Zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Steuerpflichtigen ist ein ordnungsgemäß funktionierendes Erstattungsverfahren von wesentlicher Bedeutung. Nach Angaben Italiens wurden die dazu erforderlichen rechtlichen und administrativen Maßnahmen ergriffen.

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

### **3. RECHTLICHE ASPEKTE**

Ermächtigung Italiens, eine von der MwSt-Richtlinie abweichende Regelung anzuwenden, wonach die auf eine Lieferung von Gegenständen oder eine Dienstleistung an eine Behörde fällige Mehrwertsteuer vom Kunden nicht an den Lieferer oder Dienstleistungserbringer, sondern auf ein gesondertes Bankkonto zu zahlen ist. Der Vorschlag sieht vor, dass Italien innerhalb von 18 Monaten einen Bericht über die Mehrwertsteuererstattung an von dieser Ausnahmeregelung betroffene Steuerpflichtige vorlegt.

#### **Rechtsgrundlage**

Artikel 395 der MwSt-Richtlinie.

#### **Subsidiaritätsprinzip**

In Anbetracht der Bestimmung der MwSt-Richtlinie, auf die sich der Vorschlag stützt, fällt der Vorschlag in die ausschließliche Zuständigkeit der Union. Daher findet das Subsidiaritätsprinzip keine Anwendung.

#### **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag entspricht aus folgenden Gründen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Der Beschluss ermächtigt einen Mitgliedstaat auf eigenen Antrag und stellt keine Verpflichtung dar.

Angesichts des begrenzten Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelung ist die Sondermaßnahme dem angestrebten Ziel – Bekämpfung der Steuerhinterziehung – angemessen.

### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

#### **Wahl des Instruments**

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

### **5. FAKULTATIVE ANGABEN**

Der Vorschlag enthält eine Verfallsklausel: Die Ausnahmeregelung endet automatisch am 31. Dezember 2017.

Vorschlag für einen

## **DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES**

### **zur Ermächtigung Italiens, eine von den Artikeln 206 und 226 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame MwSt-System abweichende Regelung einzuführen**

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<sup>2</sup>, insbesondere auf Artikel 395 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Italien beantragte mit einem am 24. November 2014 bei der Kommission registrierten Schreiben die Ermächtigung, eine von den Artikeln 206 und 226 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates abweichende Sonderregelung in Bezug auf die Entrichtung der Mehrwertsteuer sowie die Rechnungsstellung einzuführen.
- (2) Die Kommission unterrichtete die anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 16. März 2015 über den Antrag Italiens. Mit Schreiben vom 17. März 2015 teilte die Kommission Italien mit, über alle zur Beurteilung des Antrags erforderlichen Informationen zu verfügen.
- (3) Italien hat im Zusammenhang mit der Lieferung von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden eine beträchtliche Zahl an Betrugsfällen festgestellt. Die Mehrwertsteuer auf diese Lieferungen und Dienstleistungen wird von den Behörden an den Lieferer oder Dienstleistungserbringer gezahlt, der in der Regel gegenüber der Steuerverwaltung der Mehrwertsteuerschuldner ist. Italien hat jedoch darauf hingewiesen, dass eine erhebliche Zahl von Unternehmen Steuern hinterzieht, indem die Mehrwertsteuer nicht an die Steuerbehörden abgeführt wird.
- (4) Italien hat die Ausnahmeregelung beantragt, damit die Mehrwertsteuer auf die Lieferung von Gegenständen und auf Dienstleistungen an Behörden nicht länger an den Lieferer oder Dienstleistungserbringer zu zahlen ist, sondern stattdessen auf ein separates, gesperrtes Bankkonto gezahlt wird. Die Ausnahmeregelung dürfte diese Form der Steuerhinterziehung unterbinden, ohne sich auf den Betrag der fälligen Mehrwertsteuer auszuwirken. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, für die betreffenden Lieferungen und Dienstleistungen eine von Artikel 206 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates abweichende Regelung einzuführen. Des Weiteren ist es erforderlich, eine von Artikel 226 der Richtlinie 2006/112/EG abweichende Regelung einzuführen, um auf der Rechnung zusätzlich vermerken zu können, dass die Mehrwertsteuer auf das gesonderte Bankkonto zu zahlen ist.

<sup>2</sup>

ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

- (5) Infolge dieser Regelung müssten Steuerpflichtige, die Behörden Gegenstände liefern oder Dienstleistungen erbringen, womöglich häufiger die effektive Rückerstattung dieser Mehrwertsteuer bei den Steuerbehörden beantragen. Italien hat mitgeteilt, die erforderlichen legislativen und administrativen Schritte zur Beschleunigung des Erstattungsverfahrens ergriffen zu haben, um zu gewährleisten, dass das Vorsteuerabzugsrecht der betreffenden Steuerpflichtigen in vollem Umfang gewahrt bleibt. Italien sollte daher aufgefordert werden, der Kommission innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten der Ausnahmeregelung einen Bericht über die Gesamtsituation bei der Mehrwertsteuererstattung an Steuerpflichtige und insbesondere über die durchschnittliche Verfahrensdauer vorzulegen. Italien führte 2014 die verpflichtende elektronische Rechnungsstellung für Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden ein. Dies sollte in Zukunft eine ordnungsgemäße Kontrolle des betreffenden Sektors ermöglichen, sobald auf der Grundlage der elektronisch verfügbaren Daten eine geeignete Kontrollregelung eingeführt und angewandt wird. Sobald dieses System vollständig umgesetzt ist, sollte es nicht mehr nötig sein, von der Richtlinie 2006/112/EG abzuweichen. Daher hat Italien zugesichert, keine Verlängerung der Genehmigung der Ausnahmeregelung zu beantragen.
- (6) Die Ausnahmeregelung steht daher in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel, da sie befristet ist und auf einen Sektor beschränkt ist, in dem die Steuerhinterziehung erhebliche Probleme verursacht. Darüber hinaus birgt die Ausnahmeregelung nicht die Gefahr, dass der Betrug in andere Sektoren oder Mitgliedstaaten verlagert wird.
- (7) Die Ausnahmeregelung wird keine negativen Auswirkungen auf den Gesamtbetrag der auf der Stufe des Endverbrauchs erhobenen Steuer und keine Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union haben —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

Abweichend von Artikel 206 der Richtlinie 2006/112/EG wird Italien ermächtigt vorzusehen, dass die auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden fällige Mehrwertsteuer vom Empfänger auf ein separates, gesperrtes Bankkonto der Steuerbehörde einzuzahlen ist.

#### *Artikel 2*

Abweichend von Artikel 226 der Richtlinie 2006/112/EG wird Italien ermächtigt zu verlangen, dass Rechnungen in Bezug auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden einen speziellen Vermerk enthalten, der besagt, dass die Mehrwertsteuer auf dieses gesonderte, gesperrte Bankkonto der Steuerverwaltung einzuzahlen ist.

#### *Artikel 3*

Italien teilt der Kommission die in den Artikeln 1 und 2 genannten einzelstaatlichen Maßnahmen mit.

Innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten der in den Artikeln 1 und 2 genannten Maßnahmen in Italien übermittelt Italien der Kommission einen Bericht über die

Gesamtsituation bei der Erstattung der Mehrwertsteuer an von diesen Maßnahmen betroffene Steuerpflichtige und insbesondere über die durchschnittliche Dauer des Erstattungsverfahrens.

*Artikel 4*

Die Geltungsdauer dieses Beschlusses endet am 31. Dezember 2017.

*Artikel 5*

Dieser Beschluss ist an die Italienische Republik gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates*

*Der Präsident/Die Präsidentin*