



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.2.2018
COM(2018) 55 final

2018/0021 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

**zur Ermächtigung der Italienischen Republik, eine von den Artikeln 218 und 232 der
Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem
abweichende Sondermaßnahme einzuführen**

BEGRÜNDUNG

Gemäß Artikel 395 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem¹ (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 -umgehung zu verhindern.

Die Italienische Republik beantragte mit einem bei der Kommission am 27. September 2017 registrierten Schreiben die Ermächtigung, von den Artikeln 218 und 232 der MwSt-Richtlinie abzuweichen, um eine obligatorische elektronische Rechnungsstellung vorschreiben zu können. Die Kommission hat gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie die anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 3. November 2017 und Portugal mit Schreiben vom 6. November 2017 über den Antrag der Italienischen Republik unterrichtet. Mit Schreiben vom 7. November 2017 teilte die Kommission der Italienischen Republik mit, dass ihr alle für die Prüfung des Antrags erforderlichen Angaben vorlagen.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Italien hat gemäß Artikel 395 der MwSt-Richtlinie eine Ermächtigung zur Einführung einer Ausnahmeregelung beantragt, wonach alle im Hoheitsgebiet Italiens ansässigen Steuerpflichtigen – außer denjenigen Steuerpflichtigen, die die Steuerbefreiung für Kleinunternehmen in Anspruch nehmen – zur elektronischen Rechnungsstellung und zur Weiterleitung der Rechnungen über das von der italienischen Steuerverwaltung betriebene System Sistema di interscambio (im Folgenden: „SdI“) verpflichtet werden.

Italien macht geltend, dass die Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung über SdI es der Steuerverwaltung erlaube, sich in Echtzeit die Informationen zu verschaffen, die von Gewerbetreibenden ausgestellte und erhaltene Rechnungen enthalten. Infolgedessen könnten die Steuerbehörden rechtzeitig und automatisch nachprüfen, ob die erklärte Mehrwertsteuer mit der entrichteten Mehrwertsteuer übereinstimme.

Italien ist deshalb der Auffassung, dass die Einführung einer allgemeinen Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Steuerbetrug und -hinterziehung sowie unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung der Steuererhebung Vorteile mit sich bringen würde. Nach Ansicht Italiens würden eine bessere Einhaltung der Steuervorschriften sowie frühzeitigere und wirksamere Kontrollen zur Bekämpfung von Steuerbetrug und -hinterziehung echte Vorteile bringen. Ferner würde diese Maßnahme die Digitalisierung und die Verwaltungsvereinfachung fördern.

Nach Angaben Italiens ist der Grundstein für eine obligatorische elektronische Rechnungsstellung durch das bereits vorhandene freiwillige System und die obligatorische elektronische Rechnungsstellung für Lieferungen an staatliche Behörden gelegt, wodurch ein reibungsloser Übergang zur obligatorischen elektronischen Rechnungsstellung sichergestellt und die Auswirkungen auf die Steuerpflichtigen und die Verbraucher begrenzt würden.

Seit 2014 sind Steuerpflichtige, die Handelsgeschäfte mit öffentlichen Behörden in Italien tätigen (20 % der Steuerpflichtigen), zur elektronischen Rechnungsstellung verpflichtet. Alle Rechnungen für die öffentliche Verwaltung werden über SdI zu Rechnungsprüfungszwecken an das zentrale staatliche Rechnungsamt und an die Behörden weitergeleitet. Zudem wurde im Jahr 2017 ein freiwilliges System für die elektronische Datenübermittlung oder für die

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

elektronische B2B-Rechnungsstellung eingeführt. Bei diesem System besteht die Möglichkeit, für eine vierteljährliche elektronische Übermittlung der Daten aller im Bezugsquartal ausgestellten Rechnungen an die Steuerbehörden zu optieren. Alternativ zu dieser periodischen Datenübermittlung können die Lieferanten auch elektronische Rechnungen über SdI versenden und erhalten. Seit Juli 2016 stellen die Steuerbehörden eine kostenlose Webanwendung für die Erzeugung, Übermittlung und Speicherung elektronischer Rechnungen zur Verfügung. Dementsprechend besteht für eine Reihe von Unternehmen bereits eine Pflicht zur elektronischen Rechnungsstellung, während andere Gelegenheit hatten oder haben werden, sich vor der Einführung der Maßnahme damit vertraut zu machen.

In Anbetracht des weiten Geltungsbereichs und der Neuheit dieser Ausnahmeregelung ist es wichtig, das notwendige Follow-up sicherzustellen und insbesondere zu beobachten, wie sich diese Maßnahme auf die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug und -hinterziehung sowie auf die Steuerpflichtigen auswirken wird. Sollte Italien die abweichende Sondermaßnahme verlängern wollen, so muss es zusammen mit dem Antrag auf Verlängerung einen Bericht über das Funktionieren der Maßnahme vorlegen. In diesem Bericht sollte die Maßnahme unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirksamkeit bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug und -hinterziehung sowie bei der Vereinfachung der Steuererhebung beurteilt werden. Der Bericht sollte auch eine Evaluierung der Auswirkungen der Maßnahme auf die Steuerpflichtigen enthalten, und zwar insbesondere unter dem Gesichtspunkt zunehmender Verwaltungslasten und Befolgungskosten.

Es wird vorgeschlagen, die Sondermaßnahme vom 1. Juli 2018 bis zum 31. Dezember 2021 zu genehmigen.

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

Artikel 218 der MwSt-Richtlinie misst Papier- und elektronischen Rechnungen gleichen Wert bei, denn darin heißt es, dass die Mitgliedstaaten als Rechnung alle auf Papier oder elektronisch vorliegenden Dokumente oder Mitteilungen anerkennen. Nach Artikel 232 der MwSt-Richtlinie muss der Rechnungsempfänger der Verwendung der elektronischen Rechnung zustimmen. Eine Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung, wie sie in Italien geplant ist, würde in der Tat von diesen beiden Bestimmungen abweichen.

Die Ermächtigung hierzu kann gemäß Artikel 395 der MwSt-Richtlinie erteilt werden, der abweichende Sondermaßnahmen zur Vereinfachung der Steuererhebung oder der Verhinderung von Steuerhinterziehungen oder -umgehungen erlaubt. Italien hat die abweichende Maßnahme beantragt, um Steuerbetrug und -hinterziehung zu bekämpfen und um die Steuererhebung zu erleichtern. Den von Italien vorgelegten Informationen zufolge steht die Abweichung mit den bestehenden Vorschriften im Einklang.

Die Einführung einer obligatorischen elektronischen Rechnungsstellung entspräche der Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Italiens 2017², wonach Italien 2017 und 2018 „in umfangreicherem Maße elektronische Rechnungsstellung und Zahlung vorschreib[en soll]“.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 395 der MwSt-Richtlinie

² <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-italy.pdf>

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

In Anbetracht der Bestimmung der MwSt-Richtlinie, auf die sich der Vorschlag stützt, findet das Subsidiaritätsprinzip keine Anwendung.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag entspricht aus folgenden Gründen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

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

Die Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung wird für die Steuerpflichtigen eine Reihe von Änderungen mit sich bringen. Diese Änderungen wurden jedoch von Italien antizipiert; die notwendigen Voraussetzungen wurden geschaffen. Steuerpflichtige, die die Steuerbefreiung für KMU in Anspruch nehmen, sind von der Maßnahme ausgenommen. Sie ist auch zeitlich begrenzt; zudem ist 18 Monate nach ihrem Inkrafttreten ein Bericht über das Funktionieren und die Wirksamkeit der Maßnahme auszuarbeiten.

Daher ist die Sondermaßnahme dem angestrebten Ziel – Bekämpfung der Steuerhinterziehung und Vereinfachung der Steuererhebung – angemessen.

- **Wahl des Instruments**

Vorgeschlagenes Instrument: Durchführungsbeschluss des Rates

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

- **Folgenabschätzung**

Italien hat eine Ermächtigung zur Einführung einer obligatorischen elektronischen Rechnungsstellung für alle Rechnungen beantragt, die im italienischen Hoheitsgebiet ansässige Steuerpflichtige, die nicht die Steuerbefreiung für Kleinunternehmen in Anspruch nehmen, anderen Wirtschaftsbeteiligten oder Endverbrauchern ausstellen. Die Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung soll auch für vereinfachte Rechnungen, Dokumente im Sinne von Artikel 219 und Rechnungen über steuerfreie Umsätze gelten. Nichtansässige Steuerpflichtige können für die Übermittlung ihrer Rechnungen über SdI optieren. Auch Steuerpflichtige, die von der Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung über SdI ausgenommen sind, können sich dafür entscheiden.

Die Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung wird für die Steuerpflichtigen Änderungen mit sich bringen. Den Steuerpflichtigen entstehen durch die Einführung und den Betrieb eines neuen Rechnungsstellungssystems zusätzliche Kosten. Italien hat jedoch die Auswirkungen der Maßnahme auf die Steuerpflichtigen bereits antizipiert, da es das System als freiwillige Option bereits seit Anfang 2017 gibt und die Unternehmen Gelegenheit hatten oder haben werden, sich damit vertraut zu machen. Nach Ansicht Italiens wird die e-Rechnungsstellung durch umfassendere, rasch verfügbare und rückverfolgbare Informationen einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung von Steuerbetrug leisten. Die Versendung von Rechnungen über SdI wird der italienischen Steuerverwaltung in der Tat einen frühzeitigen und automatischen Zugriff auf alle für steuerliche Zwecke relevanten Rechnungsangaben verschaffen. Infolgedessen könnten die Steuerbehörden rechtzeitig und automatisch

nachprüfen, ob die erklärte Mehrwertsteuer der entrichteten Mehrwertsteuer entspricht. Konkret trägt Italien vor, dass die Steuerverwaltung derzeit circa 18 Monate brauche, um die Existenz eines „Missing Traders“ aufzudecken. Die sofortige Verfügbarkeit der elektronischen Rechnungen könnte diese Zeitspanne auf bis zu drei Monate verkürzen, sodass die Betrugschance viel schneller unterbrochen werden könnte.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

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

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Italienischen Republik, eine von den Artikeln 218 und 232 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme 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 Mehrwertsteuersystem¹, insbesondere auf Artikel 395 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit einem am 27. September 2017 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte Italien eine Ermächtigung zur Einführung einer von den Artikeln 218 und 232 der Richtlinie 2006/112/EG abweichenden Sondermaßnahme, wonach alle im Hoheitsgebiet Italiens ansässigen Steuerpflichtigen – außer denjenigen, die die Steuerbefreiung für Kleinunternehmen nach Artikel 282 der Richtlinie 2006/112/EG in Anspruch nehmen – zur elektronischen Rechnungsstellung und zur Weiterleitung der Rechnungen über das von der italienischen Steuerverwaltung betriebene System Sistema di interscambio (im Folgenden: „SdI“) verpflichtet werden.
- (2) Die Kommission unterrichtete nach Artikel 395 Absatz 2 der Richtlinie 2006/112/EWG die anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 3. bzw. 6. November 2017 über den Antrag Italiens. Mit Schreiben vom 7. November 2017 teilte die Kommission Italien mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.
- (3) Italien macht geltend, dass die obligatorische elektronische Rechnungsstellung, bei der die Rechnungen über SdI ausgestellt werden, es der italienischen Steuerverwaltung erlaube, sich in Echtzeit die Informationen zu verschaffen, die in den von Gewerbetreibenden ausgestellten und erhaltenen Rechnungen enthalten sind. Infolgedessen könnten die Steuerbehörden rechtzeitig und automatisch nachprüfen, ob die erklärte Mehrwertsteuer der entrichteten Mehrwertsteuer entspreche.
- (4) Italien ist der Auffassung, dass die Einführung einer allgemeinen Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung auch unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Steuerbetrug und -hinterziehung sowie unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung der Steuererhebung Vorteile mit sich bringen würde.
- (5) Italien trägt vor, den Grundstein für die Einführung einer obligatorischen elektronischen Rechnungsstellung bereits mit dem bisher freiwilligen SdI-System gelegt zu haben, was einen reibungslosen Übergang zur elektronischen

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

Rechnungsstellung gewährleiste und gleichzeitig die Auswirkungen der Maßnahme auf die Steuerpflichtigen begrenze.

- (6) In Anbetracht des weiten Geltungsbereichs und der Neuheit dieser Abweichung ist es wichtig, die Auswirkungen der Maßnahme auf die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug und -hinterziehung sowie auf die Steuerpflichtigen zu bewerten. Falls Italien die Verlängerung der Maßnahme für erforderlich halten sollte, sollte es deshalb der Kommission zusammen mit dem Antrag auf Verlängerung einen Bericht vorlegen, in dem die Wirksamkeit der Maßnahme bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug und -hinterziehung sowie bei der Vereinfachung der Steuererhebung bewertet wird.
- (7) Diese Ausnahmeregelung sollte das Recht von Verbrauchern auf Erhalt von Papierrechnungen im Fall von innergemeinschaftlichen Umsätzen nicht beeinträchtigen.
- (8) Die beantragte Ausnahmeregelung sollte befristet werden, damit beurteilt werden kann, ob die Sondermaßnahme im Hinblick auf ihre Ziele angemessen und wirksam ist.
- (9) Die Ausnahmeregelung steht daher in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel, da sie befristet und ihr Geltungsbereich beschränkt ist und nicht für Steuerpflichtige gilt, die die Mehrwertsteuerbefreiung für Kleinunternehmen gemäß Artikel 282 der Richtlinie 2006/112/EG in Anspruch nehmen. Darüber hinaus birgt die Ausnahmeregelung nicht die Gefahr der Verlagerung von Steuerbetrug in andere Sektoren oder Mitgliedstaaten.
- (10) 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 218 der Richtlinie 2006/112/EG wird Italien ermächtigt, Dokumente oder Mitteilungen nur in elektronischer Form als Rechnungen zu akzeptieren, wenn sie von Steuerpflichtigen ausgestellt werden, die im italienischen Hoheitsgebiet ansässig sind und die nicht die in Artikel 282 der Richtlinie 2006/112/EG genannte Steuerbefreiung für Kleinunternehmen in Anspruch nehmen.

Artikel 2

Abweichend von Artikel 232 der Richtlinie 2006/112/EG wird Italien ermächtigt, eine Bestimmung zu erlassen, wonach die Empfänger von Rechnungen, die im italienischen Hoheitsgebiet ansässige Steuerpflichtige ausstellen, der Ausstellung dieser Rechnungen in elektronischer Form nicht zustimmen müssen, sofern sie nicht von Steuerpflichtigen ausgestellt werden, die die in Artikel 282 der Richtlinie 2006/112/EG genannte Steuerbefreiung für Kleinunternehmen in Anspruch nehmen.

Artikel 3

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

Sollte Italien die Verlängerung der Maßnahme für erforderlich halten, so legt es der Kommission zusammen mit dem Antrag auf Verlängerung einen Bericht vor, in dem die Wirksamkeit der Maßnahme bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug und -hinterziehung sowie bei der Vereinfachung der Steuererhebung bewertet wird. In dem Bericht ist auch zu evaluieren, wie sich die Maßnahme auf die Steuerpflichtigen auswirkt und ob sie insbesondere zu einer Zunahme von Verwaltungslasten und -kosten führt.

Artikel 4

Dieser Beschluss gilt vom 1. Juli 2018 bis zum 31. Dezember 2021.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Italienische Republik gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*