



Brüssel, den 9.2.2018
COM(2018) 58 final

2018/0023 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

**zur Ermächtigung Ungarns, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates
über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme
anzuwenden**

BEGRÜNDUNG

Gemäß Artikel 395 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem¹ (im Folgenden „MwSt-Richtlinie“) kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig jeden Mitgliedstaat ermächtigen, von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen anzuwenden, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehung oder -umgehung zu verhindern.

Ungarn hat mit einem bei der Kommission am 26. Juni 2017 registrierten Schreiben die Ermächtigung beantragt, den Durchführungsbeschluss (EU) 2015/2349 des Rates² vom 10. Dezember 2015 zu verlängern und damit weiterhin eine von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Maßnahme anzuwenden. Die Kommission hat die anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 11. Dezember 2017 gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie und nach Übermittlung näherer Angaben zur Begründung des Antrags durch Ungarn über den Antrag Ungarns in Kenntnis gesetzt. Mit Schreiben vom 12. Dezember 2017 hat die Kommission Ungarn mitgeteilt, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Die ungarischen Behörden haben die Kommission über Betrugsmethoden bei der Gestellung von Personal informiert, insbesondere bei Zeitarbeitsfirmen sowie ähnlichen Diensteanbietern wie Schulgenossenschaften, deren Mitglieder Leistungen für Dritte erbringen.

Ein Merkmal dieser Art von Dienstleistungen ist, dass eigentlich keine umfangreichen Investitionen oder Fachwissen erforderlich sind. Daher ist die Gründung eines solchen Unternehmens, das nach kurzer Zeit wieder verschwindet, vergleichsweise leicht. Da der Investitionsbedarf gering ist, übersteigt die von den Kunden erhaltene Mehrwertsteuer die abzugsfähige Vorsteuer auf diese Investitionen bzw. Vorleistungen im Allgemeinen häufig deutlich. Die nicht abgezogene Vorsteuer stellt daher nur einen geringen Kostenfaktor dar, wenn diese Unternehmen, die kaum oder gar keine Vermögenswerte besitzen, wieder verschwinden. Die nicht abgeführte Mehrwertsteuer kann nur schwer oder überhaupt nicht beigetrieben werden.

Zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im Zeitarbeitssektor beantragte Ungarn im Jahr 2014 eine Ausnahmeregelung von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie, damit bei der Gestellung von Personal, das andere als in Artikel 199 Absatz 1 Buchstabe a dieser Richtlinie genannte Tätigkeiten ausübt, die Mehrwertsteuer von dem Steuerpflichtigen geschuldet wird, dem das Personal gestellt wird (Umkehrung der Steuerschuldnerschaft – „Reverse-Charge-Verfahren“). Diese Ermächtigung wurde mit dem bis zum 31. Dezember 2017 geltenden Durchführungsbeschluss (EU) 2015/2349 des Rates³ gewährt.

Ungarn beantragte die Ermächtigung, die von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Sondermaßnahme weiterhin anzuwenden und gleichzeitig deren Anwendungsbereich auf Rentnergenossenschaften auszuweiten.

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² ABl. L 330 vom 16.12.2015, S. 53.

³ ABl. L 330 vom 16.12.2015, S. 53.

Den von Ungarn vorgelegten Informationen zufolge hat sich die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft als geeignetes und wirksames Instrument zur Bekämpfung korrupter Methoden im Zeitarbeitssektor erwiesen. Ungarn meldet, dass die Zahl der Zeitarbeitsfirmen nach Einführung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft deutlich zurückgegangen ist. Gleichzeitig zeigen die Informationen, dass trotz des Rückgangs der Zahl der Steuerpflichtigen in diesem Wirtschaftszweig die Steuerbemessungsgrundlage bei inländischen Dienstleistungen im Jahr 2016 stark gestiegen ist.

Ungarn vermeldet die Einführung einer großen Zahl von Maßnahmen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs (z. B. verstärkte Aufsichtsmaßnahmen und Kontrollen bei neu gegründeten Unternehmen, Gesetzesänderungen zur Verbesserung der Effizienz der Kontrolltätigkeiten, monatliche Steuererklärungen für neu gegründete Unternehmen, Einführung von Mindestgebühren für Schulgenossenschaften, Online-Überwachung der Belege von Registrierkassen, zusammenfassende Meldungen über inländische Mehrwertsteuer in bestimmten Fällen). Ungarn plant weitere Betrugsbekämpfungsmaßnahmen mit besonderem Fokus auf Zeitarbeitsfirmen (z. B. Einengung des Tätigkeitsbereichs von Zeitarbeitsfirmen, Einführung einer Garantie im Zusammenhang mit den Tätigkeiten in diesem Wirtschaftszweig, Ausweitung der Beschäftigungssicherheit). Trotz dieser Maßnahmen ist Ungarn der Ansicht, dass die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft beibehalten werden sollte, um den in diesem Bereich angerichteten Schaden weiter zu verringern.

Ungarn hat der Kommission außerdem mitgeteilt, dass eine neue Rechtsform, die Rentnergenossenschaften, in Ungarn eingeführt werden soll. Vergleichbar mit Schulgenossenschaften ist die Beschäftigung bei Rentnergenossenschaften wie Zeitarbeit anzusehen. Ungarn beantragt daher, dass die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auch auf letztere angewandt wird.

Die MwSt-Richtlinie sieht bei der Gestellung von Personal bereits die fakultative Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft vor (Artikel 199 Absatz 1 Buchstabe b). Diese Möglichkeit ist im Wesentlichen auf Grundstücke begrenzt (Artikel 199 Absatz 1 Buchstabe a der MwSt-Richtlinie). Die vorgeschlagene Ausnahmeregelung sollte daher nur für Situationen gelten, die nicht bereits durch die MwSt-Richtlinie geregelt sind.

Da die Annahme der Ausnahmeregelung nach dem Ablauf der Geltungsdauer des Durchführungsbeschlusses (EU) 2015/2349 (d. h. nach dem 31. Dezember 2017) erfolgen wird, kann die bislang geltende Maßnahme durch den vorliegenden Vorschlag nicht verlängert werden.

Es wird vorgeschlagen, die Ausnahmeregelung bis zum 31. Dezember 2020 zu gewähren. Da mit den von Ungarn getroffenen und geplanten Maßnahmen bis zum Ablauf der Ausnahmeregelung der Betrug im betreffenden Wirtschaftszweig wirksam bekämpft werden dürfte, sollte Ungarn keinen längeren Zeitraum für die von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Maßnahme für die Gestellung von Personal durch Zeitarbeitsfirmen benötigen. Daher dürfte eine Verlängerung der Ausnahmeregelung nicht erforderlich sein.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Artikel 395 der MwSt-Richtlinie.

- **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.

In Anbetracht ihres engen Anwendungsbereichs ist die Ausnahmeregelung dem angestrebten Ziel – der Bekämpfung der Steuerhinterziehung – angemessen. Sie geht nicht über das zur Betrugsbekämpfung in einem bestimmten Wirtschaftszweig erforderliche Maß hinaus.

- **Wahl des Instruments**

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. Des Weiteren ist ein Beschluss des Rates das am besten geeignete Rechtsinstrument, da er an einzelne Mitgliedstaaten gerichtet werden kann.

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

- **Konsultation der Interessenträger**

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

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Externes Expertenwissen war nicht erforderlich.

- **Folgenabschätzung**

Der Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss zielt auf die Verhinderung bestimmter Arten der Steuerhinterziehung oder -umgehung im Bereich der Gestellung von Personal ab. Die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft dürfte Ungarn dabei helfen, den Mehrwertsteuerbetrug in diesem Bereich besser zu bekämpfen. Dementsprechend wird sich die Ausnahmemassnahme voraussichtlich positiv auswirken.

Aufgrund des begrenzten Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelung und ihrer Befristung werden die Auswirkungen in jedem Fall begrenzt sein.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine negativen Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

Der Vorschlag enthält eine Verfallsklausel: 31. Dezember 2020.

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung Ungarns, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme 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 Mehrwertsteuersystem¹, insbesondere auf Artikel 395 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG schuldet grundsätzlich der Steuerpflichtige, der Gegenstände steuerpflichtig liefert oder eine Dienstleistung steuerpflichtig erbringt, die Mehrwertsteuer.
- (2) Zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im Zeitarbeitssektor beantragte Ungarn im Jahr 2014 die Ermächtigung, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG abweichende Sondermaßnahme einzuführen, damit bei der Gestellung von Personal, das andere als in Artikel 199 Absatz 1 Buchstabe a dieser Richtlinie genannte Tätigkeiten ausübt, die Mehrwertsteuer von dem Steuerpflichtigen geschuldet wird, dem das Personal gestellt wird (Umkehrung der Steuerschuldnerschaft – „Reverse-Charge-Verfahren“). Diese Ermächtigung wurde mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/2349 des Rates² gewährt und ist am 31. Dezember 2017 ausgelaufen.
- (3) Ungarn hat mit einem bei der Kommission am 26. Juni 2017 registrierten Schreiben die Ermächtigung beantragt, eine von Artikel 193 der genannten Richtlinie abweichende Maßnahme anzuwenden, um bei der Gestellung von Personal die Mehrwertsteuerschuldnerschaft auf den Leistungsempfänger zu verlagern.
- (4) Die Kommission hat die anderen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 395 Absatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG mit Schreiben vom 11. Dezember 2017 über den Antrag Ungarns in Kenntnis gesetzt. Mit Schreiben vom 12. Dezember 2017 teilte die Kommission Ungarn mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.
- (5) Den von Ungarn übermittelten Informationen zufolge machen sich einige Unternehmen im Zeitarbeitssektor des Betrugs schuldig, indem sie Dienstleistungen erbringen, ohne die Mehrwertsteuer an die Steuerbehörden abzuführen. Da diese Art von Tätigkeit nicht notwendigerweise bedeutende Vorleistungen bzw. Investitionen

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² Durchführungsbeschluss (EU) 2015/2349 des Rates vom 10. Dezember 2015 zur Ermächtigung Ungarns, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Maßnahme anzuwenden (ABl. L 330 vom 16.12.2015, S. 53).

erfordert, übersteigt die Mehrwertsteuer, die die betreffenden Agenturen erhalten, die an ihre Lieferanten gezahlte abzugsfähige Mehrwertsteuer häufig deutlich. Einige dieser Agenturen, die kaum oder gar keine Vermögenswerte besitzen, verschwinden nach nur wenigen Monaten wieder, was eine Beitreibung der nicht abgeführten Mehrwertsteuer erschwert oder unmöglich macht.

- (6) Durch die Ausnahmeregelung wird in solchen Fällen der Leistungsempfänger zum Mehrwertsteuerschuldner, so dass die beschriebene Form der Steuerhinterziehung nicht mehr möglich ist. Ungarn berichtete, dass die Anzahl der Zeitarbeitsfirmen seit der Einführung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf die Gestellung von Personal zurückgegangen ist, was auf eine Marktberreinigung schließen lässt. Ungarn zufolge hat sich die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft als geeignetes und wirksames Instrument zur Bekämpfung korrupter Methoden im Zeitarbeitssektor erwiesen.
- (7) Laut den von Ungarn vorgelegten Informationen wurden zahlreiche Maßnahmen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs eingeführt, und Ungarn plant weitere Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, insbesondere im Hinblick auf Zeitarbeitsfirmen. Trotz dieser Maßnahmen ist Ungarn der Ansicht, dass die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft weiterhin als Schutzmaßnahme angewandt werden sollte, um den in diesem Bereich angerichteten Schaden weiter zu verringern.
- (8) Für einige in Artikel 199 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2006/112/EG angeführte Fälle ist es bereits möglich, bei der Gestellung von Personal vorzusehen, dass die Mehrwertsteuer vom Leistungsempfänger geschuldet wird. Ungarn sollte daher ermächtigt werden, die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf die Gestellung von Personal anzuwenden, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/112/EG fällt.
- (9) Diese Ausnahmeregelung sollte zeitlich befristet sein.
- (10) Mit den von Ungarn getroffenen Maßnahmen dürfte der Betrug in diesem Wirtschaftszweig unterbunden werden, und daher dürfte keine weitere Ausnahmeregelung von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG im Hinblick auf die Gestellung von Personal erforderlich sein.
- (11) Die Ausnahmeregelung hat keine Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Abweichend von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG wird Ungarn ermächtigt, vorzusehen, dass die Mehrwertsteuer von dem Steuerpflichtigen geschuldet wird, dem Personal gestellt wird, das andere als in Artikel 199 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2006/112/EG genannte Tätigkeiten ausübt.

Artikel 2

Dieser Beschluss wird am Tag seiner Bekanntgabe wirksam.

Diese Entscheidung gilt bis zum 31. Dezember 2020.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an Ungarn gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*