



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.6.2023
COM(2023) 342 final

2023/0214 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/784 des Rates in Bezug auf die Geltungsdauer der Ermächtigung und den Anwendungsbereich der von den Artikeln 206 und 226 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichenden und von Italien ergriffenen Sonderregelung

BEGRÜNDUNG

Nach 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 Steuerumgehung zu verhindern.

Mit Schreiben, das am 26. September 2022 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, an von zentralen und lokalen Behörden kontrollierte Unternehmen und an eine Reihe börsennotierter Unternehmen zu verlängern.

Mit einem am 8. Mai 2023 bei der Kommission registrierten Schreiben änderte Italien seinen Antrag dahin gehend, den Anwendungsbereich der Ermächtigung ab dem 1. Juli 2025 auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden und an von zentralen und lokalen Behörden kontrollierte Unternehmen zu beschränken. Mit Schreiben vom 11. Mai 2023 unterrichtete die Kommission gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie die anderen Mitgliedstaaten über den Antrag der Italienischen Republik. Mit Schreiben vom 12. Mai 2023 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) 2015/1401² des Rates bis 31. Dezember 2017 genehmigt. Damit wurde Italien ermächtigt, von Artikel 206 der 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 einer obligatorischen elektronischen Rechnungsstellung bei Lieferungen von Gegenständen und

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² ABl. L 217 vom 18.8.2015, S. 7.

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 Rates³ wurde die Verlängerung der Ausnahmeregelung mit ihrem erweiterten Anwendungsbereich bis zum 30. Juni 2020 genehmigt. Diese Ausnahmeregelung wurde mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2020/1105 des Rates⁴ bis 30. Juni 2023 verlängert.

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 obligatorische 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 Rates⁵ genehmigt. Die elektronische Übermittlung von Daten über Entgelte auf Tagesbasis schreibt Steuerzahlern, die Einzelhandelstätigkeiten und ähnliche Tätigkeiten ausüben (für die keine Rechnungsstellungspflichten gelten), vor, Daten über Entgelte auf Tagesbasis elektronisch zu

³ ABl. L 118 vom 6.5.2017, S. 17.

⁴ ABl. L 242 vom 28.7.2020, S. 4.

⁵ 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).

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, von der Richtlinie 2006/112/EG abzuweichen, um das Split-Payment-Verfahren anzuwenden. Wie Erwägungsgrund 8 des Beschlusses 2020/1105 zu entnehmen ist, wäre es jedoch verfrüht gewesen, die Wirksamkeit der Maßnahmen umfassend zu bewerten, da sie zu diesem Zeitpunkt erst kürzlich eingeführt worden waren. Die Schwierigkeiten, die in Italien aufgrund der COVID-19-Pandemie zu verzeichnen waren, erschwerten es den Steuerpflichtigen zudem erheblich, die im Bereich ihrer Rechnungsstellung erforderlichen Systemanpassungen vorzunehmen; ähnliches galt für die Steuerverwaltung bei der Anpassung ihrer Kontroll- und IT-Systeme. Daher könnte die Aufhebung der Maßnahme erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und die Mehrwertsteuererhebung sowie auf die Verwaltungskosten für Steuerpflichtige haben. Aus diesem Grund wurde die Ermächtigung zur weiteren Anwendung des Split-Payment-Verfahrens bis zum 30. Juni 2023 verlängert.

Italien ist jedoch der Ansicht, dass das Split-Payment-Verfahren und die obligatorische elektronische Rechnungsstellung Synergien hervorgebracht haben, die zu einer erheblichen Verringerung des Mehrwertsteuerbetrugs geführt haben, weswegen beide Maßnahmen weiterhin bestehen sollten, da das Split-Payment-Verfahren ein Instrument zur Verhinderung von Betrug ist, während die elektronische Rechnungsstellung ein Instrument zur Aufdeckung von Betrug ist.

Italien zufolge besteht die Wirksamkeit des Split-Payment-Verfahrens darin, dass es eine Präventivmaßnahme in Bezug auf Fälle von Steuerhinterziehung darstellt und somit höhere Einnahmen gewährleistet als jede Ex-post-Kontrollen umfassende Maßnahme. Selbst wenn die Kontrolle rechtzeitig und unmittelbar durchgeführt werden, so können Ex-post-Maßnahmen dennoch nicht immer die wirksame Beitreibung der hinterzogenen Steuer gewährleisten. Während es sich bei der elektronischen Rechnungsstellung (oder die Meldung von Rechnungsdaten in Fällen, in denen die elektronische Rechnungsstellung nicht obligatorisch ist) um eine äußerst wirksame Maßnahme handelt, ist es nach Durchführung der Kontrolle möglich, dass der Steuerhinterzieher nicht über die finanziellen Möglichkeiten zur Begleichung der Schuld verfügt. Aus diesem Grund bringt Italien vor, dass das Split-Payment-Verfahren sehr wirksam sei, wenn der Empfänger bei der Einhaltung der Steuervorschriften ein höheres Maß an Verlässlichkeit aufweist als der Leistungserbringer. Italien ist daher der Ansicht, dass sich diese Maßnahmen gegenseitig ergänzen und nicht untereinander austauschbar sind.

Um jedoch der Zusage, die Maßnahme schrittweise auslaufen zu lassen, nachzukommen, änderte Italien mit einem Schreiben, das am 8. Mai 2023 bei der Kommission registriert

wurde, seinen Antrag dahin gehend, dass Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen für börsennotierte Unternehmen, die im Index Financial Times Stock Exchange der *Borsa Italiana* (FTSE MIB) gelistet sind, ab dem 1. Juli 2025 vom Anwendungsbereich der Sondermaßnahme ausgenommen werden. Dieser Zeitrahmen wird es Steuerpflichtigen, die von der Beschränkung des Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelung betroffen sind, erlauben, die geeigneten betrieblichen Anpassungen vorzunehmen, und es den italienischen Behörden ermöglichen, die Wirksamkeit der Maßnahme zu überwachen und mögliche alternative Maßnahmen angemessen zu bewerten.

Es ist festzustellen, dass eine der Wirkungen des Split-Payment-Verfahrens darin besteht, dass steuerpflichtige Leistungserbringer ihre auf Vorleistungen gezahlte Vorsteuer nicht von der auf ihre Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen gezahlten Mehrwertsteuer abziehen können. Diese Steuerpflichtigen sind womöglich ständig in einer Gläubigerposition und müssen unter Umständen bei der Steuerverwaltung eine effektive Rückerstattung dieser Mehrwertsteuer beantragen. 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. Aus den von Italien übermittelten Angaben geht hervor, dass die durchschnittliche Bearbeitungszeit für Mehrwertsteuererstattungen im Jahr 2021 im Allgemeinen 68 Tage und bei Anträgen von Steuerpflichtigen im Rahmen des Split-Payment-Verfahren durchschnittlich 63 Tage betrug.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen wird vorgeschlagen, dem Antrag Italiens auf Verlängerung der Ermächtigung für die Ausnahmeregelung – jedoch nur bis zum 30. Juni 2026 (im Gegensatz zum 31. Dezember 2026 gemäß dem Antrag Italiens) – stattzugeben. Dieser Zeitraum sollte ausreichen, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Verringerung der Steuerhinterziehung in den betreffenden Sektoren zu bewerten. Zudem werden die Unternehmen und die Steuerverwaltung bis dahin besser in der Lage sein, die erforderlichen Anpassungen in ihren Systemen vorzunehmen.

Angesichts des breiten Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelung, ist es wichtig, das notwendige Follow-up im Rahmen dieser Ausnahmeregelung zu gewährleisten, insbesondere was die Bewertung der Auswirkungen angeht, die die Maßnahme auf den Umfang des Mehrwertsteuerbetrugs und die Erstattung der Mehrwertsteuer an Steuerpflichtige, deren Umsätze unter die Ausnahmeregelung fallen, hat. Italien wird daher verpflichtet, 15 Monate nach Inkrafttreten dieser Ausnahmeregelung einen Bericht über die Mehrwertsteuererstattung an die unter die Ausnahmeregelungen fallenden Lieferer und Dienstleister (Steuerpflichtige) vorzulegen. 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.

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

Die Ausnahmeregelung steht im Einklang mit den geltenden Vorschriften in diesem Bereich.

Die Kommission nahm am 8. Dezember 2022 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuervorschriften für

das digitale Zeitalter an⁶. Eines der Hauptziele des Vorschlags ist die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs durch die Einführung digitaler Meldepflichten auf der Grundlage der elektronischen Rechnungsstellung. Nach Annahme dieser Reform können Mitgliedstaaten eine obligatorische elektronische Rechnungsstellung einführen – wie dies derzeit in Italien geschieht –, wobei jedoch die Notwendigkeit entfällt, weitere von der MwSt-Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen zu beantragen, um solche Systeme einführen zu können. Wie bereits erwähnt, gehört die mittels elektronischer Rechnungsstellung vorgenommene Meldung von Daten an die Steuerverwaltung zusammen mit dem Split-Payment-Verfahren zu dem Maßnahmenpaket Italiens, das zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs eingeführt wurde.

Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2019/310 des Rates⁷ wurde Polen eine ähnliche Ausnahmeregelung zur Anwendung des Split-Payment-Verfahrens gewährt. Die Ermächtigung für diese Ausnahmeregelung wurde ursprünglich bis zum 28. Februar 2022 erteilt und später bis zum 28. Februar 2025⁸ verlängert. Das polnische Split-Payment-System umfasst ein freiwilliges und ein verpflichtendes Split-Payment-Verfahren. 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, die geschuldete Mehrwertsteuer an die Steuerverwaltung zu entrichten oder in Rechnungen von Leistungserbringern als Mehrwertsteuer ausgewiesene Beträge zu zahlen.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage ist Artikel 395 der MwSt-Richtlinie, demzufolge der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig jeden Mitgliedstaat ermächtigen kann, von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen einzuführen, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder bestimmte Formen der Steuerhinterziehung oder -umgehung zu verhindern.

• 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.

⁶ COM(2022) 701 final.

⁷ 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).

⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/559 des Rates vom 5. April 2022 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2019/310 zur Ermächtigung Polens, die von Artikel 226 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme weiterhin anzuwenden (ABl. L 108 vom 7. April 2022, S. 51).

- **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 (für Letztere gilt sie nur bis zum 1. Juli 2025), ist ihr Anwendungsbereich auf bestimmte Sektoren, in denen die Steuerhinterziehung erhebliche Probleme verursacht, begrenzt. 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.

- **Folgenabschätzung**

Es wurde keine Folgenabschätzung durchgeführt, da der Vorschlag keine erheblichen wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen haben dürfte.

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 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 führt die Maßnahme jährlich zu einer Erhöhung der Zahlungen um rund 4,6 Mrd. EUR. 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 allen Jahren, in denen die Maßnahme in ihrem vollständigen Anwendungsbereich durchgeführt wurde, stabil geblieben ist. Italien befürchtet, dass die

Abschaffung der Maßnahme zu Einnahmeverlusten in derselben Größenordnung führen könnte – zu einem Zeitpunkt, zu dem Italien noch immer mit einer erheblichen Mehrwertsteuerlücke zu kämpfen hat.

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 entsprechen die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für Erstattungen weitgehend der in den nationalen Rechtsvorschriften⁹ festgelegten Frist von drei Monaten. Darüber hinaus verkürzen sich diese Bearbeitungszeiten für Unternehmen, die dem Split-Payment-Verfahren unterliegen, durch die vorrangige Behandlung dieser Anträge. Ferner hat die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung die Bearbeitung von Anträgen insgesamt erleichtert und so die Bearbeitung von Erstattungsanträgen allgemein beschleunigt. Aus den von Italien übermittelten Angaben geht hervor, dass die durchschnittliche Bearbeitungszeit für Erstattungen im Jahr 2021 68 Tage und für Anträge im Rahmen des Split-Payment-Verfahren durchschnittlich 63 Tage betrug.

- **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.

⁹ Artikel 38-bis des Dekrets Nr. 633 des Präsidenten der Republik vom 26. Oktober 1972.

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/784 des Rates in Bezug auf die Geltungsdauer der Ermächtigung und den Anwendungsbereich der von den Artikeln 206 und 226 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichenden und von Italien ergriffenen Sonderregelung

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 dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1401 des Rates² ist Italien bis zum 31. Dezember 2017 ermächtigt worden, vorzusehen, dass die auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden fällige Mehrwertsteuer von jenen Behörden auf ein separates, gesperrtes Bankkonto der Steuerverwaltung eingezahlt wird (im Folgenden „Sondermaßnahme“). Dabei 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 Rates³ wurde Italien ermächtigt, die Sondermaßnahme bis zum 30. Juni 2020 anzuwenden, und der Anwendungsbereich der Sondermaßnahme wurde auf Lieferungen und Dienstleistungen an bestimmte, von öffentlichen Behörden kontrollierte Unternehmen und an börsennotierte Unternehmen, die im Index Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa (FTSE MIB) gelistet sind, ausgedehnt. Diese Ermächtigung wurde später mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2020/1105 des Rates⁴ bis zum 30. Juni 2023 verlängert.
- (3) Mit einem am 26. September 2022 bei der Kommission registrierten Schreiben hat Italien beantragt, diese Ermächtigung bis zum 31. Dezember 2026 zu verlängern. Mit einem am 8. Mai 2023 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte Italien, den Anwendungsbereich der Ermächtigung ab dem 1. Juli 2025 auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an Behörden und an bestimmte, von zentralen und lokalen Behörden kontrollierte Unternehmen zu beschränken.
- (4) Mit Schreiben vom 11. Mai 2023 unterrichtete die Kommission die anderen Mitgliedstaaten über den Antrag Italiens. Mit Schreiben vom 12. Mai 2023 teilte die

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 ABl. L 242 vom 28.7.2020, S. 4.

Kommission Italien mit, dass sie über alle zur Beurteilung des Antrags erforderlichen Informationen verfügt.

- (5) Die Sondermaßnahme ist Teil eines von Italien zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung erlassenen Maßnahmenpakets. Dieses Paket von Maßnahmen einschließlich einer Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung, wie mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2018/593 des Rates⁵ genehmigt, 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) Italien ist der Ansicht, dass eine obligatorische elektronische Rechnungsstellung im Zusammenhang mit dem Maßnahmenpaket den Zeitraum verkürzt, den die Steuerverwaltung benötigt, um einen potenziellen Fall von Steuerbetrug oder Steuerhinterziehung zu ermitteln. Jedoch ist Italien auch der Ansicht, dass ohne das mit der Sondermaßnahme eingeführte Split-Payment-Verfahren eine Beitreibung bei Steuerbetrügern oder Steuerhinterziehern nach der Abgleichung unmöglich sein könnte, wenn diese insolvent sind. So hat sich das Split-Payment-Verfahren als Ex-ante-Maßnahme als äußerst wirksam erwiesen und ergänzt die obligatorische elektronische Rechnungsstellung, die eine Ex-post-Maßnahme darstellt.
- (7) Italien hat wiederholt zugesagt, keine weitere Verlängerung der Sondermaßnahme, die die Anwendung des Split-Payment-Verfahrens ermöglicht, zu beantragen, sobald das von Italien geplante Maßnahmenpaket vollständig umgesetzt ist. Angesichts der Wirksamkeit der Sondermaßnahme und ihrer Synergien mit anderen angewandten Maßnahmen, insbesondere der obligatorischen elektronischen Rechnungsstellung, ist Italien jedoch der Auffassung, dass die Sondermaßnahme verlängert werden sollte, damit die Bemühungen zur Verringerung der italienischen Mehrwertsteuerlücke nicht geschwächt werden. Um jedoch der Zusage, die Sondermaßnahme schrittweise auslaufen zu lassen, nachzukommen, änderte Italien seinen Antrag dahin gehend, Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen für börsennotierte Unternehmen, die im Index Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa (FTSE MIB) gelistet sind, ab dem 1. Juli 2025 vom Anwendungsbereich der Sondermaßnahme auszunehmen. Dieser Zeitrahmen wird es Steuerpflichtigen, die von der Beschränkung des Anwendungsbereichs der Sondermaßnahme betroffen sind, ermöglichen, die geeigneten betrieblichen Anpassungen vorzunehmen, und es der italienischen Steuerverwaltung erlauben, die Wirksamkeit der Sondermaßnahme zu überwachen und mögliche alternative Maßnahmen angemessen zu bewerten.
- (8) Eine der Wirkungen der Sondermaßnahme besteht darin, dass steuerpflichtige Leistungserbringer ihre auf Vorleistungen gezahlte Vorsteuer nicht von der auf ihre Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen gezahlte Mehrwertsteuer abziehen können. Diese Lieferanten und Dienstleister sind möglicherweise in einer ständigen Gläubigerposition und müssen gegebenenfalls bei der Steuerverwaltung die tatsächliche Erstattung der auf ihre Vorleistungen gezahlte Vorsteuer beantragen. Nach den von Italien übermittelten Informationen haben Steuerpflichtige, die diesem Split-Payment-Verfahren unterliegende Umsätze tätigen, einen vorrangigen Anspruch auf Auszahlung der Mehrwertsteuergutschriften, begrenzt auf den Kredit aus solchen

⁵ 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).

Transaktionen. Diese Praxis bedeutet, dass Erstattungsanträge im Rahmen des Split-Payment-Verfahrens sowohl in der Phase der Prüfung als auch bei der Auszahlung der geschuldeten Beträge vorrangig vor nicht prioritären Erstattungen bearbeitet werden.

- (9) Die beantragte Ausnahmeregelung sollte befristet sein, damit beurteilt werden kann, ob die Sondermaßnahme angemessen und wirksam ist. Die Ermächtigung sollte daher bis zum 30. Juni 2026 verlängert werden, was ausreichend Zeit gäbe, um die Wirksamkeit der Maßnahmen Italiens zur Verringerung der Steuerhinterziehung in den betreffenden Sektoren zu bewerten.
- (10) Um das notwendige Follow-up im Rahmen der beantragten Ausnahmeregelung zu gewährleisten, insbesondere um die Auswirkungen auf die Mehrwertsteuererstattung an Steuerpflichtige, die unter die Ausnahmeregelung fallen, zu bewerten, sollte Italien verpflichtet werden, der Kommission bis September 2024 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 von Italien 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 Sondermaßnahme wird keine negativen 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 1 entfällt der dritte Gedankenstrich.
- 2. In Artikel 3 Unterabsatz 2 wird das Datum „30. September 2021“ durch das Datum „30. September 2024“ ersetzt.
- 3. In Artikel 5 wird das Datum „30. Juni 2023“ durch das Datum „30. Juni 2026“ ersetzt.

Artikel 2

Dieser Beschluss wird am Tag seiner Bekanntgabe wirksam.

Jedoch gilt Artikel 1 Nummer 1 ab dem 1. Juli 2025.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Italienische Republik gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident /// Die Präsidentin