



Brüssel, den 6.8.2021
COM(2021) 458 final

2021/0258 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2009/1013/EU zur Ermächtigung der Republik Österreich, weiterhin eine von Artikel 168 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung anzuwenden

BEGRÜNDUNG

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

Mit einem am 19. März 2021 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte die Republik Österreich (im Folgenden „Österreich“) die Ermächtigung, weiterhin eine von den Artikeln 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG abweichende Regelung anzuwenden, um für Gegenstände und Dienstleistungen, die zu mehr als 90 % für den privaten Bedarf des Steuerpflichtigen oder seines Personals oder allgemein für unternehmensfremde Zwecke oder nichtwirtschaftliche Tätigkeiten verwendet werden, das Recht auf Vorsteuerabzug auszuschließen. Dem Antrag war ein Bericht über die Anwendung dieser Regelung beigelegt, der eine Überprüfung des Aufteilungsschlüssels für das Vorsteuerabzugsrecht enthält, wie in Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses 2009/1013/EU des Rates², geändert durch den Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1487 des Rates³, vorgeschrieben.

Mit Schreiben vom 7. April 2021 setzte die Kommission gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie die anderen Mitgliedstaaten über den Antrag Österreichs in Kenntnis. Mit Schreiben vom 8. April 2021 teilte die Kommission Österreich mit, dass ihr alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben vorliegen.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Gemäß Artikel 168 der MwSt-Richtlinie ist der Steuerpflichtige berechtigt, für die Zwecke seiner besteuerten Umsätze die Mehrwertsteuer auf erworbene Gegenstände und erhaltene Dienstleistungen abzuziehen. Gemäß Artikel 168a Absatz 1 der MwSt-Richtlinie darf bei Ausgaben im Zusammenhang mit Grundstücken, die dem Unternehmen des Steuerpflichtigen zugeordnet sind und die sowohl für unternehmerische als auch für unternehmensfremde Zwecke genutzt werden, höchstens der Teil der Mehrwertsteuer abgezogen werden, der auf die Verwendung des Grundstücks für unternehmerische Zwecke des Steuerpflichtigen entfällt. Gemäß Artikel 168a Absatz 2 der MwSt-Richtlinie können die Mitgliedstaaten diese Bestimmung auch auf die Mehrwertsteuer auf Ausgaben im Zusammenhang mit von ihnen definierten sonstigen Gegenständen anwenden, die dem Unternehmen zugeordnet sind. Artikel 168a wurde durch die Richtlinie 2009/162/EU des Rates vom 22. Dezember 2009⁴ in die MwSt-Richtlinie aufgenommen, um den Vorsteuerabzug auf den Anteil der tatsächlichen Nutzung für unternehmerische Zwecke zu beschränken und so den Grundsatz wirksamer anzuwenden, wonach das Recht auf Vorsteuerabzug nur insoweit entsteht, als die betreffenden Gegenstände und Dienstleistungen für die Zwecke der unternehmerischen Tätigkeit des Steuerpflichtigen verwendet werden.

Gemäß Artikel 395 der MwSt-Richtlinie dürfen Mitgliedstaaten von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen anwenden, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² ABl. L 348 vom 29.12.2009, S. 21.

³ ABl. L 251 vom 5.10.2018, S. 33.

⁴ Richtlinie 2009/162/EU des Rates vom 22. Dezember 2009 zur Änderung verschiedener Bestimmungen der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 10 vom 15.1.2010, S. 14).

Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhindern, wenn sie vom Rat dazu ermächtigt wurden.

Österreich beantragte die Ermächtigung, weiterhin eine von den Artikeln 168 und 168a der MwSt-Richtlinie abweichende Regelung anzuwenden, um für Gegenstände und Dienstleistungen, die zu mehr als 90 % für den privaten Bedarf des Steuerpflichtigen oder seines Personals oder allgemein für unternehmensfremde Zwecke oder nichtwirtschaftliche Tätigkeiten verwendet werden, das Recht auf Vorsteuerabzug vollständig auszuschließen.

Diese abweichende Regelung wurde Österreich erstmals mit der Entscheidung 2004/866/EG des Rates vom 13. Dezember 2004⁵ bis zum 31. Dezember 2009 und dann erneut mit dem Durchführungsbeschluss 2009/1013/EU des Rates vom 22. Dezember 2009⁶ bis zum 31. Dezember 2012 genehmigt. Letztere Genehmigung wurde anschließend mit dem Durchführungsbeschluss 2012/705/EU des Rates vom 13. November 2012⁷ bis zum 31. Dezember 2015, mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/2428 des Rates vom 10. Dezember 2015⁸ bis zum 31. Dezember 2018 und mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1487 des Rates⁹ bis zum 31. Dezember 2021 verlängert.

In seinem vorliegenden Antrag teilt Österreich der Kommission mit, dass sich die abweichende Regelung als äußerst erfolgreich und wirksam erwiesen hat, nämlich im Hinblick auf die Vereinfachung der Mehrwertsteuererhebung, die Verhinderung der Steuerhinterziehung und -umgehung, die Verbesserung der Steuergerechtigkeit durch die Verhütung von Verzerrungen durch ungerechtfertigte Liquiditätsvorteile sowie die bessere Einhaltung der Steuervorschriften infolge der vereinfachten Mehrwertsteuererhebung. Österreich zufolge würde das Auslaufen der abweichenden Regelung einem Steuerpflichtigen, der einen Gegenstand oder eine Dienstleistung nur in geringem Umfang für unternehmerische Zwecke nutzt und dafür einen Vorsteuerabzug geltend machen kann, einen ungerechtfertigten Liquiditätsvorteil gegenüber einem Steuerpflichtigen verschaffen, der den Gegenstand oder die Dienstleistung ausschließlich für unternehmerische Zwecke nutzt. Zudem würde eine anschließende geringfügige Änderung des Verhältnisses zwischen privater und unternehmerischer Nutzung eines Gegenstands oder einer Dienstleistung, der bzw. die nur in geringem Umfang für unternehmerische Zwecke genutzt wird, zu einer Berichtigung des Vorsteuerabzugs führen. Diese geringfügige Berichtigung wäre sowohl aus Sicht des Steuerpflichtigen als auch der Steuerverwaltung unverhältnismäßig.

Die beantragte Schwelle der Nutzung von Gegenständen und Dienstleistungen zu mindestens 10 % für unternehmerische Zwecke, damit das Recht auf Vorsteuerabzug in Anspruch genommen werden kann, ist relativ niedrig. Österreich zufolge hat die Verlängerung dieser Maßnahme daher nur geringe Auswirkungen auf den Gesamtbetrag der auf der Stufe des Endverbrauchs erhobenen Mehrwertsteuer und somit keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union.

Ausnahmeregelungen werden im Allgemeinen befristet gewährt, damit beurteilt werden kann, ob die Sondermaßnahme angemessen ist und ihren Zweck erfüllt. In dieser Hinsicht geht die Kommission basierend auf den von Österreich übermittelten Informationen davon aus, dass das Verhältnis von 90 % zu 10 % bei der Aufteilung der Nutzung zwischen unternehmerischen und unternehmensfremden Zwecken nach wie vor eine solide Grundlage

⁵ ABl. L 371 vom 18.12.2004, S. 47.

⁶ ABl. L 348 vom 29.12.2009, S. 21.

⁷ ABl. L 319 vom 16.11.2012, S. 8.

⁸ ABl. L 334 vom 22.12.2015, S. 12.

⁹ ABl. L 251 vom 5.10.2018, S. 33.

bildet, um Umsätze auszusortieren, bei denen die Nutzung zu unternehmerischen Zwecken als unwesentlich betrachtet werden kann.

Dementsprechend bedeutet die betreffende Sondermaßnahme sowohl für die Steuerverwaltungen als auch für die Unternehmen eine Vereinfachung, da es sich erübrigt, die Anschlussverwendung der Gegenstände und Dienstleistungen zu überwachen, die zum Zeitpunkt ihres Erwerbs vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen waren, insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Besteuerung der Verwendung für den privaten Bedarf gemäß den Artikeln 16 oder 26 der MwSt-Richtlinie oder auf Berichtigungen des Vorsteuerabzugs gemäß den Artikeln 184 bis 192 dieser Richtlinie. Daher ist eine Verlängerung der abweichenden Regelung angebracht.

Allerdings sollte jede Verlängerung zeitlich begrenzt sein, damit überprüft werden kann, ob die Voraussetzungen für die abweichende Regelung weiter bestehen. Daher wird vorgeschlagen, die abweichende Regelung bis Ende 2024 zu verlängern und Österreich aufzufordern, bis spätestens 31. März 2024 zusammen mit dem Verlängerungsantrag einen Bericht einschließlich einer Überprüfung des angewandten Aufteilungsschlüssels zwischen unternehmerischer und unternehmensfremder Verwendung, auf dem der Ausschluss vom Vorsteuerabzug beruht, vorzulegen, falls eine weitere Verlängerung über 2024 hinaus erwogen wird.

Der Erlass des Beschlusses 2009/1013/EU des Rates vom 22. Dezember 2009 erfolgte zeitgleich mit dem Erlass der Richtlinie 2009/162/EU des Rates vom 22. Dezember 2009, durch die Artikel 168a in die MwSt-Richtlinie aufgenommen wurde. Der Titel des Beschlusses 2009/1013/EU des Rates enthält jedoch keine Bezugnahme auf Artikel 168a. Um diese Inkohärenz zwischen Titel und Inhalt des Beschlusses 2009/1013/EU des Rates zu beseitigen, sollte der Titel des genannten Beschlusses dahingehend geändert werden, dass eine Bezugnahme auf Artikel 168a der MwSt-Richtlinie aufgenommen wird.

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

Ähnliche Ausnahmeregelungen im Hinblick auf den Ausschluss des Rechts auf Vorsteuerabzug für Gegenstände und Dienstleistungen, die zu mehr als 90 % für den privaten Bedarf des Steuerpflichtigen oder seines Personals oder allgemein für unternehmensfremde Zwecke oder nichtwirtschaftliche Tätigkeiten verwendet werden, wurden auch anderen Mitgliedstaaten gewährt (Deutschland¹⁰, Niederlande¹¹).

Nach Artikel 176 der MwSt-Richtlinie legt der Rat fest, welche Ausgaben kein Recht auf Vorsteuerabzug eröffnen. Bis dahin können die Mitgliedstaaten die Ausschlussregelungen beibehalten, die am 1. Januar 1979 galten. Daher gibt es eine Reihe von „Stillstandsklauseln“, die den Vorsteuerabzug für Steuerpflichtige einschränken.

Ungeachtet früherer Initiativen mit dem Ziel, Vorschriften zur Beschränkung des Rechts auf Vorsteuerabzug festzulegen¹², ist eine solche abweichende Regelung bis zur Harmonisierung der Regelungen auf EU-Ebene angemessen.

¹⁰ Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2060 des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Änderung der Entscheidung 2009/791/EG zur Ermächtigung Deutschlands, weiterhin eine von den Artikeln 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung anzuwenden (ABl. L 329 vom 27.12.2018, S. 20).

¹¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2189 des Rates vom 18. Dezember 2020 zur Ermächtigung der Niederlande, eine von den Artikeln 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme einzuführen (ABl. L 434 vom 23.12.2020, S. 1).

¹² KOM(2004) 728 endg. – Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Vereinfachung der mehrwertsteuerlichen Pflichten (ABl. C 24 vom 29.1.2005, S. 10), zurückgezogen am 21. Mai 2014 (ABl. C 153 vom 21.5.2014, S. 3).

Die vorgeschlagene Maßnahme steht daher in Einklang mit den geltenden Bestimmungen der MwSt-Richtlinie.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

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

Angesichts des begrenzten Anwendungsbereichs der abweichenden Regelung steht die Sondermaßnahme zu dem angestrebten Ziel – Vereinfachung der Mehrwertsteuererhebung und Verhinderung bestimmter Arten der Steuerhinterziehung oder -umgehung – in einem angemessenen Verhältnis. Sie geht nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

• Wahl des Instruments

Vorgeschlagenes Instrument: Durchführungsbeschluss des Rates.

Gemäß Artikel 395 der MwSt-Richtlinie ist eine Abweichung von den gemeinsamen Mehrwertsteuervorschriften nur im Wege einer einstimmigen Ermächtigung durch den Rat auf Vorschlag der Kommission möglich. 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

Dieser Vorschlag stützt sich auf einen Antrag Österreichs und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

• Einholung und Nutzung von Expertenwissen

Externes Expertenwissen war nicht erforderlich.

• Folgenabschätzung

Der Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zielt auf die Vereinfachung der Mehrwertsteuererhebung ab, indem Österreich ermächtigt wird, weiterhin eine abweichende Regelung anzuwenden, wonach Gegenstände und Dienstleistungen, die der Steuerpflichtige zu mehr als 90 % für private oder unternehmensfremde Zwecke einschließlich nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten nutzt, vollständig vom Recht auf Vorsteuerabzug ausgeschlossen sind.

Durch die Maßnahme wird der administrative Aufwand für Unternehmen und Steuerverwaltungen verringert, da es sich erübrigt, die Anschlussverwendung der Gegenstände und Dienstleistungen zu überwachen, die zum Zeitpunkt ihres Erwerbs vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen waren, insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Besteuerung der Verwendung für den privaten Bedarf oder auf Berichtigungen des Vorsteuerabzugs.

Die beantragte Schwelle der Nutzung von Gegenständen zu mindestens 10 % für unternehmerische Zwecke, damit das Recht auf Vorsteuerabzug in Anspruch genommen werden kann, ist relativ niedrig. Österreich zufolge hat die Verlängerung dieser Maßnahme daher nur geringe Auswirkungen auf den Gesamtbetrag der auf der Stufe des Endverbrauchs erhobenen Mehrwertsteuer und somit keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union.

5. WEITERE ANGABEN

Der Vorschlag ist zeitlich befristet und enthält eine Verfallsklausel: 31. Dezember 2024.

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2009/1013/EU zur Ermächtigung der Republik Österreich, weiterhin eine von Artikel 168 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung 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 Unterabsatz 1, auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit dem Durchführungsbeschluss 2009/1013/EU des Rates² wurde Österreich ermächtigt, eine von der Richtlinie 2006/112/EG abweichende Regelung (im Folgenden die „Sondermaßnahme“) anzuwenden. Nach mehreren aufeinanderfolgenden Verlängerungen läuft diese Ermächtigung am 31. Dezember 2021 aus.
- (2) Durch die Richtlinie 2009/162/EU des Rates³ vom 22. Dezember 2009 wurde Artikel 168a in die Richtlinie 2006/112/EG aufgenommen, um den Vorsteuerabzug auf den Anteil der tatsächlichen Nutzung für unternehmerische Zwecke zu beschränken und so den Grundsatz wirksamer anzuwenden, wonach das Recht auf Vorsteuerabzug nur insoweit entsteht, als die betreffenden Gegenstände und Dienstleistungen für die Zwecke der unternehmerischen Tätigkeit des Steuerpflichtigen verwendet werden. Der Titel des Beschlusses 2009/1013/EU muss daher ebenfalls eine Bezugnahme auf Artikel 168a der Richtlinie 2006/112/EG enthalten.
- (3) Die Sondermaßnahme weicht von den Artikeln 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG ab, die das Recht Steuerpflichtiger regeln, die Mehrwertsteuer auf die Gegenstände und Dienstleistungen, die ihnen für die Zwecke ihrer besteuerten Umsätze geliefert bzw. erbracht werden oder wurden, abzuziehen. Die Sondermaßnahme zielt darauf ab, die anfallende Mehrwertsteuer auf Gegenstände und Dienstleistungen, die zu mehr als 90 % für den privaten Bedarf des Steuerpflichtigen oder seines Personals oder allgemein für unternehmensfremde Zwecke oder

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² Durchführungsbeschluss des Rates vom 22. Dezember 2009 zur Ermächtigung der Republik Österreich, weiterhin eine von Artikel 168 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung anzuwenden (ABl. L 348 vom 29.12.2009, S. 21).

³ Richtlinie 2009/162/EU des Rates vom 22. Dezember 2009 zur Änderung verschiedener Bestimmungen der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 10 vom 15.1.2010, S. 14).

nichtwirtschaftliche Tätigkeiten verwendet werden, vom Recht auf Vorsteuerabzug auszuschließen.

- (4) Ziel der Sondermaßnahme ist es, das Verfahren für die Erhebung und Einziehung der Mehrwertsteuer zu vereinfachen. Der auf der Stufe des Endverbrauchs geschuldete Steuerbetrag wird nur unwesentlich beeinflusst.
- (5) Mit einem am 19. März 2021 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte Österreich die Ermächtigung, die Sondermaßnahme weiterhin anzuwenden (im Folgenden der „Antrag“).
- (6) Mit Schreiben vom 7. April 2021 setzte die Kommission gemäß Artikel 395 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG die anderen Mitgliedstaaten über den Antrag Österreichs in Kenntnis. Mit Schreiben vom 8. April 2021 teilte die Kommission Österreich mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.
- (7) Österreich zufolge hat sich die Sondermaßnahme als äußerst wirksam für die Vereinfachung der Mehrwertsteuererhebung sowie die Verhinderung der Steuerhinterziehung und -umgehung erwiesen. Sie verringert den administrativen Aufwand für Unternehmen und Steuerverwaltungen, da es sich erübrigt, die Anschlussverwendung der Gegenstände und Dienstleistungen zu überwachen, die zum Zeitpunkt ihres Erwerbs vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen waren. Daher sollte Österreich ermächtigt werden, die Sondermaßnahme während eines weiteren befristeten Zeitraums bis zum 31. Dezember 2024 anzuwenden.
- (8) Falls Österreich eine Verlängerung über das Jahr 2024 hinaus für erforderlich hält, sollte es der Kommission bis zum 31. März 2024 einen entsprechenden Antrag zusammen mit einem Bericht über die Anwendung der Sondermaßnahme, einschließlich einer Überprüfung des angewandten Aufteilungsschlüssels, vorlegen.
- (9) Die abweichende Regelung wird keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union haben.
- (10) Der Durchführungsbeschluss 2009/1013/EU sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Beschluss 2009/1013/EU wird wie folgt geändert:

- (1) Der Titel erhält folgende Fassung:

„Durchführungsbeschluss des Rates vom 22. Dezember 2009 zur Ermächtigung der Republik Österreich, weiterhin eine von den Artikeln 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung anzuwenden“.

(2) Die Artikel 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„Artikel 1

Österreich wird ermächtigt, abweichend von den Artikeln 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG, die anfallende Mehrwertsteuer auf Gegenstände und Dienstleistungen, die zu mehr als 90 % für private Zwecke des Steuerpflichtigen oder seines Personals oder allgemein für unternehmensfremde Zwecke oder nichtwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden, vollständig vom Recht auf Vorsteuerabzug auszuschließen.

Artikel 2

Dieser Beschluss gilt bis zum 31. Dezember 2024.

Jeder Antrag auf Verlängerung der in diesem Beschluss vorgesehenen abweichenden Regelung wird der Kommission bis spätestens 31. März 2024 vorgelegt.

Einem solchen Antrag ist ein Bericht über die Anwendung dieser Regelung beigefügt, der eine Überprüfung des Aufteilungsschlüssels für das Vorsteuerabzugsrecht auf der Grundlage dieses Beschlusses enthält.“

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Republik Österreich gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*