



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.11.2024

COM(2024) 543 final

2024/0302 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/789 zur Ermächtigung Ungarns, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung einzuführen

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 Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhindern.

Mit einem am 10. Juni 2024 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte Ungarn die Ermächtigung, eine von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Regelung in Bezug auf den Mehrwertsteuerschuldner bei bestimmten Lieferungen durch einen Steuerpflichtigen, gegen den ein Liquidationsverfahren oder ein anderes Verfahren eröffnet worden ist, mit dem seine Zahlungsunfähigkeit rechtsverbindlich festgestellt wird, weiterhin anzuwenden. Mit Schreiben vom 7. August 2024 setzte die Kommission gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie die anderen Mitgliedstaaten über den Antrag Ungarns in Kenntnis. Mit Schreiben vom 9. August 2024 teilte die Kommission Ungarn mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Gemäß Artikel 199 Absatz 1 Buchstabe g der MwSt-Richtlinie können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die Mehrwertsteuer vom steuerpflichtigen Empfänger der Lieferung von Grundstücken, die vom Schuldner im Rahmen eines Zwangsversteigerungsverfahrens verkauft werden, geschuldet wird (Umkehrung der Steuerschuldnerschaft). Im Jahr 2017 beantragte Ungarn die Verlängerung der Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf Lieferungen von Investitionsgütern sowie auf Lieferungen anderer Gegenstände und die Erbringung von Dienstleistungen mit einem Normalwert von über 100 000 HUF (ca. 250 EUR) zum Zeitpunkt der Lieferung bzw. Erbringung, wenn gegen den Steuerpflichtigen, der die Gegenstände liefert oder die Dienstleistungen erbringt, ein Liquidationsverfahren oder ein anderes Verfahren eröffnet worden ist, mit dem seine Zahlungsunfähigkeit rechtsverbindlich festgestellt wird. Die abweichende Regelung wurde mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2018/789 des Rates² bis zum 31. Dezember 2021 genehmigt.

Die Maßnahme wurde mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1775 des Rates vom 5. Oktober 2021³ bis zum 31. Dezember 2024 weiter verlängert.

Bei Investitionsgütern handelt es sich in der Regel um hochwertige Werkzeuge, Maschinen und Objekte. Den Ausführungen Ungarns zufolge wird außerdem eine große Zahl an Umsätzen, bei denen der Schwellenwert von 100 000 HUF überschritten wird, von zahlungsunfähigen Steuerpflichtigen bewirkt. Der Insolvenzverwalter entrichtet häufig nicht die geschuldete Mehrwertsteuer, da der Betrag zur Begleichung älterer Forderungen verwendet wird. Gleichzeitig kann der Erwerber als Steuerpflichtiger mit Recht auf

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Durchführungsbeschluss (EU) 2018/789 des Rates vom 25. Mai 2018 zur Ermächtigung Ungarns, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung einzuführen (ABl. L 134 vom 31.5.2018, S. 10, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2018/789/oj).

³ ABl. L 360 vom 11.10.2021, S. 110, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1775/oj.

Vorsteuerabzug die angefallene Mehrwertsteuer nach wie vor abziehen, was sich negativ auf den Haushalt auswirkt. Ungarn hat außerdem Betrugsfälle registriert, bei denen in Liquidation befindliche Unternehmen aktiven Unternehmen fingierte Rechnungen ausstellen, wodurch sich die abzugsfähigen Mehrwertsteuerbeträge erheblich erhöhen, ohne dass garantiert ist, dass der Aussteller der Rechnungen die fällige Mehrwertsteuer entrichtet.

Ungarn vertritt daher die Auffassung, dass es aufgrund der Anzahl Steuerpflichtiger in finanziellen Schwierigkeiten, die die vorstehend genannten Lieferungen tätigen, erforderlich ist, die Steuereinnahmen zu sichern und die finanziellen Interessen zu schützen. Die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft ist Ungarn zufolge ein geeignetes Instrument zur Erreichung dieses Ziels. Dem in Liquidation befindlichen Steuerpflichtigen würde die Mehrwertsteuer nicht auferlegt und der Erwerber würde nicht benachteiligt, während gleichzeitig Steuerausfälle für den öffentlichen Haushalt vermieden würden.

Gemäß Artikel 199a der MwSt-Richtlinie haben alle Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf bestimmte betrugsanfällige Umsätze anzuwenden. Dieser Artikel ist bis zum 31. Dezember 2026 in Kraft, und die Kommission wird prüfen, ob Lieferungen von Investitionsgütern und anderen Gegenständen sowie die Erbringung von Dienstleistungen in dem Fall, dass gegen den Steuerpflichtigen, der die Gegenstände liefert oder die Dienstleistungen erbringt, ein Liquidationsverfahren oder ein anderes Verfahren eröffnet worden ist, mit dem seine Zahlungsunfähigkeit rechtsverbindlich festgestellt wird, ebenfalls zu den Lieferungen und Dienstleistungen zählen sollte, für die die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft gilt, sofern diesbezüglich ein neuer Vorschlag vorgelegt wird.

Auch wenn Ungarn eine Verlängerung der Ermächtigung bis zum 31. Dezember 2027 beantragt hat, wird daher vorgeschlagen, die abweichende Regelung bis zum 31. Dezember 2026 zu verlängern.

Eine abweichende Regelung, die anstelle einer allgemeinen Maßnahme nur einem einzelnen Mitgliedstaat die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft erlaubt, dient nur als letztes Mittel und sollte zeitlich so kurz wie möglich befristet sein. Außerdem dürfte dieser Zeitraum ausreichen, um andere herkömmliche Maßnahmen zur Verringerung der Steuerausfälle für den öffentlichen Haushalt durchzuführen, insbesondere der Ausfälle im Zusammenhang mit betrügerischem Verhalten, wodurch eine weitere Verlängerung dieser abweichenden Regelung unnötig wird.

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 ist die Sondermaßnahme dem angestrebten Ziel – Vereinfachung der Steuererhebung und

Bekämpfung der Steuerhinterziehung und -umgehung – angemessen. Sie geht nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

- **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 Ungarns und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Externes Expertenwissen war nicht erforderlich.

- **Folgenabschätzung**

Der Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss zielt darauf ab, Steuereinnahmen zu sichern und die finanziellen Interessen im Hinblick auf Unternehmen zu wahren, die sich in einem Insolvenzverfahren befinden und Lieferungen von Investitionsgütern oder Lieferungen von Gegenständen tätigen bzw. Dienstleistungen erbringen, deren Normalwert 100 000 HUF übersteigt. Ungarn zufolge hat die Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf diese Art von Umsätzen die Steuererhebung effektiv vereinfacht und Steuerhinterziehung und -umgehung verhindert.

Gemäß den Zahlen der ungarischen Steuerverwaltung für den Zeitraum 2021–2023 stieg die Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen infolge der im Zuge der COVID-19-Pandemie eingeführten Soforthilfe im Jahr 2021 auf 380 und fiel dann 2022 auf 335 und 2023 auf 212.

Die im Rahmen der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft gelieferten Gegenstände und erbrachten Dienstleistungen beliefen sich 2021 auf einen Betrag von 34 Mrd. HUF und 2022 auf 31 Mrd. HUF. 2023 erhöhte sich der Betrag auf 157 Mrd. HUF, von denen 109 Mrd. HUF mit einem einzelnen großen Steuerpflichtigen in Verbindung standen.

Unter Zugrundelegung des Normalsteuersatzes belief sich die Steuerschuld folglich auf 8,3–9,3 Mrd. HUF in den Jahren 2021 und 2022 und stieg 2023 auf einen außergewöhnlich hohen Betrag von 42 Mrd. HUF an.

Da es sehr unwahrscheinlich ist, dass Mehrwertsteuer von Steuerpflichtigen zurückgefordert werden kann, gegen die ein Liquidationsverfahren eröffnet wurde, schätzt die ungarische Steuerverwaltung den Mehrwertsteuerbetrag, der dem Haushalt jedes Jahr entgangen wäre, wenn die abweichende Regelung nicht aufrechterhalten worden wäre, auf rund 3,6–4 Mrd. HUF (5,6 Mrd. HUF im Jahr 2023 bei Nichteinbeziehung des Ausreißers, 18 Mrd. HUF bei seiner Einbeziehung).

Die abweichende Regelung wirkt sich demnach positiv aus. In Anbetracht dieser begrenzten Auswirkungen sollte Ungarn andere herkömmliche Maßnahmen zur Verringerung der

Steuerausfälle für den öffentlichen Haushalt durchführen, mit denen ähnliche Ergebnisse erzielt werden könnten.

Aufgrund des engen Anwendungsbereichs der abweichenden Regelung 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 2026.

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/789 zur Ermächtigung Ungarns, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem 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 Mehrwertsteuersystem¹, insbesondere auf Artikel 395 Absatz 1 Unterabsatz 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) Der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/789 des Rates² ermächtigte Ungarn zur Einführung einer von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG abweichenden Sondermaßnahme (im Folgenden die „Sondermaßnahme“) gegenüber dem Mehrwertsteuerschuldner bei bestimmten Lieferungen durch einen Steuerpflichtigen, gegen den ein Liquidationsverfahren oder ein anderes Verfahren eröffnet worden ist, mit dem seine Zahlungsunfähigkeit rechtsverbindlich festgestellt wird.
- (3) Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1775 des Rates vom 5. Oktober 2021³ wurde die Ermächtigung zur Anwendung der Sondermaßnahme bis zum 31. Dezember 2024 verlängert.
- (4) Mit Schreiben vom 10. Juni 2024 (im Folgenden „Antrag“). beantragte Ungarn bei der Kommission, dass die Ermächtigung zur Anwendung der Sondermaßnahme bis zum 31. Dezember 2027 verlängert wird. Zusammen mit dem Antrag legte Ungarn einen Bericht mit einer Überprüfung der Sondermaßnahme vor.
- (5) Gemäß Artikel 395 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG hat die Kommission mit Schreiben vom 7. August 2024 den anderen Mitgliedstaaten den Antrag übermittelt. Mit Schreiben vom 9. August 2024 teilte die Kommission Ungarn mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Durchführungsbeschluss (EU) 2018/789 des Rates vom 25. Mai 2018 zur Ermächtigung Ungarns, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung einzuführen (ABl. L 134 vom 31.5.2018, S. 10, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2018/789/oj).

³ ABl. L 360 vom 11.10.2021, S. 110, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1775/oj.

- (6) Ungarn führt aus, dass Steuerpflichtige, die sich in Liquidation oder in einem Insolvenzverfahren befinden, häufig die fällige Mehrwertsteuer nicht an die Steuerbehörden abführen. Gleichzeitig kann der Erwerber als Steuerpflichtiger mit Recht auf Vorsteuerabzug die angefallene Mehrwertsteuer nach wie vor abziehen, was sich negativ auf den öffentlichen Haushalt auswirkt. Ungarn hat außerdem Betrugsfälle registriert, bei denen in Liquidation befindliche Unternehmen aktiven Unternehmen fingierte Rechnungen ausstellen, wodurch sich die von letzteren zu entrichtenden Steuern erheblich verringern, ohne dass garantiert ist, dass der Aussteller der Rechnung die fällige Mehrwertsteuer entrichtet.
- (7) Gemäß Artikel 199 Absatz 1 Buchstabe g der Richtlinie 2006/112/EG können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die Mehrwertsteuer vom steuerpflichtigen Empfänger der Lieferung von Grundstücken, die vom Schuldner im Rahmen eines Zwangsversteigerungsverfahrens verkauft werden, geschuldet wird (im Folgenden die „Umkehrung der Steuerschuldnerschaft“). Die Sondermaßnahme erlaubt Ungarn die Ausdehnung der Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf andere Lieferungen von Steuerpflichtigen, die sich in einem Insolvenzverfahren befinden, nämlich die Lieferung von Investitionsgütern sowie die Lieferung anderer Gegenstände oder die Erbringung von Dienstleistungen mit einem Normalwert von über 100 000 HUF.
- (8) Den von Ungarn vorgelegten Informationen zufolge hat die Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf diese Art von Umsätzen die Steuererhebung effektiv vereinfacht und Steuerhinterziehung und -umgehung verhindert. Die Anwendung der Maßnahme habe Mehrwertsteuerausfälle für den öffentlichen Haushalt begrenzt und zusätzliche Einnahmen generiert.
- (9) Die beantragte Verlängerung sollte zeitlich befristet werden, damit die Steuerverwaltung vor Ablauf der Sondermaßnahme genügend Zeit für die Einführung anderer herkömmlicher Maßnahmen hat, mit denen das betreffende Problem angegangen wird und die Steuerausfälle für den öffentlichen Haushalt, insbesondere Ausfälle im Zusammenhang mit betrügerischem Verhalten, verringert werden, wodurch eine Verlängerung der Maßnahme überflüssig wird. Eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG abweichende Regelung, die die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft erlaubt, wird nur ausnahmsweise für besondere, betrugsanfällige Bereiche gewährt und als letztes Mittel eingesetzt. Des Weiteren wird Artikel 199a der Richtlinie 2006/112/EG bis zum 31. Dezember 2026 in Kraft bleiben. Die Ermächtigung zur Anwendung der Sondermaßnahme sollte daher nur bis zum 31. Dezember 2026 verlängert werden.
- (10) Die Sondermaßnahme wird keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union haben.
- (11) Der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/789 sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Artikel 2 Absatz 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/789 erhält folgende Fassung:

„Dieser Beschluss gilt bis zum 31. Dezember 2026.“

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an Ungarn gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates

Der Präsident/Die Präsidentin