



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 4. Mai 2012 (10.05)  
(OR. en)**

**9586/12**

**FISC 63  
OC 213**

**I/A-PUNKT-VERMERK**

---

des Generalsekretariats  
für den AStV/Rat

---

Betr.: Mitteilung der Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer  
– Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates  
– Bericht an den Rat

**GEMEINSAME LEITLINIEN**

**Konsultationsfrist für Kroatien: 10.5.2012**

---

1. Die Kommission hat dem Rat am 6. Dezember 2011 die obengenannte Mitteilung (Dok. 18288/11 FISC 164) übermittelt.
2. Der Vorsitz hat im Anschluss an die Beratungen in der Gruppe "Steuerfragen" einen Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft der Mehrwertsteuer im Allgemeinen bzw. zu den Prioritäten der künftigen Arbeit sowie einen Bericht über den Stand der Beratungen erstellt.
3. Die Gruppe hat den Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates und den Bericht an den Rat geprüft. Die Steuerreferenten und -attachés haben in ihrer Sitzung vom 4. Mai 2012 Einvernehmen über den Entwurf von Schlussfolgerungen (Anlage I) und den Wortlaut des Berichts (Anlage II) erzielt.

4. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter könnte daher dem Rat empfehlen, unter Teil A seiner Tagesordnung

- den Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Mitteilung der Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer (siehe Anlage I) anzunehmen;
- den Bericht über die Beratungen über die Mitteilung der Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer (siehe Anlage II) zur Kenntnis zu nehmen.

---

**Mitteilung der Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer  
Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates**

**A. Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft der Mehrwertsteuer im Allgemeinen**

Der Rat der Europäischen Union –

- ERINNERT an das Grünbuch der Kommission über die Zukunft der Mehrwertsteuer "Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System" und NIMMT ZUR KENNTNIS, dass im ersten Halbjahr 2011 eine breite öffentliche Konsultation aller interessierten Kreise durchgeführt wurde;
- BEGRÜSST die nachfolgende Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zur Zukunft der Mehrwertsteuer "Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System, das auf den Binnenmarkt zugeschnitten ist";
- UNTERSTÜTZT das Ziel eines EU-Mehrwertsteuersystems, das einfacher, effizienter und neutraler sowie robuster und betrugssicherer sein sollte;

- HEBT in diesem Zusammenhang die derzeitige schwierige und komplexe Wirtschafts- und Finanzlage HERVOR, fordert – ebenso wie der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 1./2. März 2012 (siehe Dok. EUCO 4/3/12) – die entschlossene Konsolidierung der nationalen Staatshaushalte und ERINNERT DARAN, dass der Europäische Rat die Mitgliedstaaten ersucht hat, "gegebenenfalls ihr Steuersystem mit dem Ziel zu überprüfen, es wirksamer und effizienter zu gestalten, ungerechtfertigte Steuerbefreiungen abzuschaffen, die Steuerbemessungsgrundlage zu verbreitern, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten, die Effizienz der Steuererhebung zu verbessern und die Steuerumgehung zu bekämpfen". Dem sollte bei der Verwirklichung der Ziele der Mitteilung auf EU-Ebene Rechnung getragen werden. Die Mehrwertsteuer stellt eine Haupteinnahmequelle der nationalen Haushalte dar, und eine Reform des derzeitigen Mehrwertsteuersystems der EU sollte insbesondere zum Ziel haben, es wirksamer und effizienter zu gestalten, ungerechtfertigte Steuerbefreiungen abzuschaffen und die Steuerbemessungsgrundlage zu verbreitern, um zur Konsolidierung der Staatshaushalte und zum Wachstum beizutragen;
  
- VERWEIST DARAUF, dass bei der Weiterverfolgung der künftigen Maßnahmen die folgenden Grundsätze und rechtlichen Überlegungen berücksichtigt werden sollten: Kosteneffizienz, Verhältnismäßigkeit, Einstimmigkeit, Datenschutzvorschriften, Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes sowie vollständige Beachtung der jeweiligen Kompetenzen der Union und der Mitgliedstaaten;
  
- FORDERT die einschlägigen Ratsgremien und die Kommission AUF, diese Schlussfolgerungen in ihren laufenden Arbeiten und bei der Verwirklichung der Ziele der Mitteilung zu berücksichtigen;
  
- ERSUCHT den Vorsitz und die Kommission, ihn erforderlichenfalls über den Fortgang ihrer Arbeiten zu unterrichten.

## **B. Schlussfolgerungen des Rates zu den Prioritäten der künftigen Arbeit**

### *1) Ein einfacheres Mehrwertsteuersystem*

Der Rat der Europäischen Union

- BESTÄTIGT die Notwendigkeit, das derzeitige Mehrwertsteuersystems zu vereinfachen, um die Kosten der Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften und den Verwaltungsaufwand für große und kleine Unternehmen – insbesondere für in mehr als einem Mitgliedstaat tätige Unternehmen – zu senken, und UNTERSTÜTZT die Arbeiten, mit denen als eine der vorrangigsten Maßnahmen die zügige Umsetzung der Miniregelung für eine einzige Anlaufstelle ab 2015 sichergestellt werden soll; NIMMT KENNTNIS von der Auffassung der Kommission, dass in einem auf der Besteuerung im Bestimmungsland basierenden MwSt-System eine zentrale Anlaufstelle ein außerordentlich wichtiges Instrument für die Vereinfachung des Zugangs zum Binnenmarkt ist;
- UNTERSTREICHT, dass in jedem Fall sichergestellt werden muss, dass Initiativen zur Vereinfachung des Mehrwertsteuersystems für Unternehmen keinen zusätzlichen Aufwand für die nationalen Behörden mit sich bringen; das strategische Ziel einer Vereinfachung sollte in beide Richtungen, d. h. für Unternehmen und nationale Verwaltungen, gleichermaßen gelten;
- FORDERT die Kommission AUF, den Rechtsstatus der Informationen sowie Inhalt, Form, Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen EU-MwSt-Webportal weiter zu präzisieren, und BITTET die Mitgliedstaaten, an der Gestaltung eines solchen Portals mitzuarbeiten, das weder mit unverhältnismäßig hohem Verwaltungsaufwand für die nationalen Behörden verbunden sein noch zu Doppelarbeit führen sollte;

- BITTET die Kommission, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und unter Konsultation der betroffenen Kreise die Arbeiten zur Einrichtung eines von der Kommission betreuten EU-MwSt-Forums für Mitgliedstaaten und betroffene Kreise fortzusetzen;
- NIMMT ZUR KENNTNIS, dass die Kommission dem Rat einen Vorschlag zu unterbreiten beabsichtigt, der die Schaffung einer standardisierten MwSt-Erklärung vorsieht, und FORDERT in diesem Zusammenhang die Kommission AUF, im Vorfeld für einen breit angelegten Dialog und eine gründliche Kosten-Nutzen-Analyse zu sorgen.

## 2) *Ein effizienteres Mehrwertsteuersystem*

### Der Rat der Europäischen Union

- BETRACHTET das Potenzial zur Schaffung von Einnahmen und die Fähigkeit, wirtschaftliches Wachstum zu unterstützen, als inhärente Merkmale eines effizienteren Mehrwertsteuersystems;
- IST EINHELLIG DER AUFFASSUNG, dass die geltenden Unionsvorschriften für die Anwendung der Mehrwertsteuer im öffentlichen Sektor eingehender geprüft werden müssen, insoweit als der öffentliche und der private Sektor im Wettbewerb miteinander stehen;
- NIMMT KENNTNIS von dem Wunsch, die Vorschriften für gemeinnützige Organisationen zu präzisieren;

- ERINNERT an die Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 10. März 2009, in denen er die Frage klärte, ob "die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, in bestimmten Sektoren ermäßigte Mehrwertsteuersätze anwenden können", und zugleich anerkannte, "dass ermäßigte Mehrwertsteuersätze sich je nach den Umständen positiv oder negativ auf die Wirtschaft auswirken können, so dass ein Mitgliedstaat immer auch effizientere alternative Lösungen erwägen sollte, bevor er sich für die Anwendung von ermäßigten Mehrwertsteuersätzen entscheidet";
- NIMMT ZUR KENNTNIS, dass die Kommission zur Steigerung der Effizienz des MwSt-Systems die Einschränkung der Verwendung ermäßigter MwSt-Sätze bevorzugt und dass sie beabsichtigt, 2012 eine Überprüfung der derzeitigen Struktur der MwSt-Sätze unter Berücksichtigung der in ihrer Mitteilung genannten Leitprinzipien einzuleiten; VERPFLICHTET SICH, die Ergebnisse dieser Überprüfung zu prüfen.

### 3) *Ein robusteres und betrugssichereres Mehrwertsteuersystem*

#### Der Rat der Europäischen Union

- STELLT ohne Einschränkungen FEST, dass weiter daran gearbeitet werden muss, das Mehrwertsteuersystem der EU robuster und widerstandsfähiger zu machen, wozu auch gehört, neuen technologischen Entwicklungen Rechnung zu tragen;
- NIMMT KENNTNIS von der Absicht der Kommission, die Durchführbarkeit neuer Methoden zur Erhebung der Mehrwertsteuer zu prüfen;

- NIMMT ZUR KENNTNIS, dass die Kommission einen konkreten Vorschlag für einen Schnellreaktionsmechanismus vorzulegen beabsichtigt, damit im Hinblick auf die Bekämpfung unerwarteter Betrugsfälle von der Richtlinie abweichende vorübergehende Maßnahmen auf nationaler Ebene angenommen werden können, solange das Ergebnis der Verfahren für die Annahme entsprechender Maßnahmen auf Unionsebene noch aussteht.

4) *Ein auf den Binnenmarkt zugeschnittenes Mehrwertsteuersystem*

Der Rat der Europäischen Union

- STIMMT mit der Kommission DARIN ÜBEREIN, dass es nach wie vor unwahrscheinlich ist, dass der in Artikel 402 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem vorgesehene Grundsatz, "dass die Lieferungen von Gegenständen und die Erbringung von Dienstleistungen im Ursprungsmitgliedstaat zu besteuern sind", politisch durchsetzbar ist;
- BITTET die Kommission, ausführliche technische Arbeiten durchzuführen und mit den Mitgliedstaaten einen Dialog auf breiter Basis zu führen, um die verschiedenen Möglichkeiten einer Anwendung des Bestimmungslandprinzips in allen Einzelheiten zu prüfen.



**Mitteilung der Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer  
Bericht an den Rat über die Beratungen während des dänischen Vorsitzes**

Die von der Kommission vorgeschlagenen Schwerpunkte der künftigen Maßnahmen lassen sich in vier große Themenbereiche einteilen. Nachstehend wird der Stand der Beratungen über jeden dieser Bereiche in der Gruppe "Steuerfragen" zusammengefasst.

*1) Ein einfacheres Mehrwertsteuersystem*

In diesem Themenbereich sieht die Kommission als eine der wichtigsten künftigen Maßnahmen die Einführung einer Miniregelung für eine einzige Anlaufstelle ab 2015 vor. Ferner plant die Kommission längerfristig eine Erweiterung des Konzepts. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten, die sich zum letztgenannten Punkt äußerten, sprach sich dafür aus, derartige Maßnahmen erst für nach 2015 zu planen, wenn erste Erfahrungen mit der Miniregelung für eine einzige Anlaufstelle für bestimmte Bereiche vorliegen.<sup>1</sup>

Der Vorschlag, ein EU-Mehrwertsteuer-Webportal einzurichten, fand in den Beratungen der Gruppe breite Unterstützung; allerdings wurden genauere Informationen zu Inhalt und Form sowie zum Rechtsstatus des Inhalts gewünscht. Einige Delegationen wiesen darauf hin, dass der Betrieb des vorgeschlagenen Webportals nicht mit unverhältnismäßig hohem Verwaltungsaufwand für die nationalen Behörden verbunden sein dürfe.

---

<sup>1</sup> D. h. im Ausland ansässige Steuerpflichtige, die Telekommunikations-, Rundfunk- oder Elektronikdienstleistungen für Nichtsteuerpflichtige (Endverbraucher) erbringen.

Die Kommission ersucht den Rat in ihrer Mitteilung zu prüfen, wie das Vorgehen im Mehrwertsteuerbereich auf EU-Ebene am besten verbessert werden kann. Die Beratungen über diesen Punkt brachten eine deutliche allgemeine Unterstützung für die Idee eines EU-MwSt-Forums für Mitgliedstaaten und betroffene Kreise, das von der Kommission betreut wird, zum Ausdruck. Außerdem befürworteten die meisten Delegationen eine verbesserte Konsultation der Betroffenen in der den Beratungen auf Ratsebene vorgelagerten Phase des Gesetzgebungsprozesses; allerdings wurde auch argumentiert, dass die Vorteile, die sich aus der Beteiligung der betroffenen Kreise ergeben, sowohl seitens der nationalen Verwaltungen als auch seitens der Kommission bereits weitgehend erkannt und einbezogen sind. Allgemein unterstützt wurde die Idee einer breiter gestreuten Veröffentlichung der Leitlinien des Mehrwertsteuerausschusses, wohingegen die Delegationen mehrheitlich große Vorbehalte dagegen hatten, Material, das nicht durch einstimmigen Beschluss angenommen wurde, zu veröffentlichen.

Zwar wurde der Vorschlag einer standardisierten optionalen Mehrwertsteuererklärung generell wohlwollend aufgenommen, aber es wurden Zweifel geäußert, wie sie in der Praxis funktionieren und ob der Nutzen die damit verbundenen Kosten für die Unternehmen und für die Steuerbehörden aufwiegen würde.

## 2) *Ein effizienteres Mehrwertsteuersystem*

Zu Beginn der Beratungen über das Thema Effizienz sah sich eine Reihe von Delegationen veranlasst, die Bedeutung der Mehrwertsteuer als einer der Haupteinnahmequellen der nationalen Haushalte hervorzuheben. Sie betonten, dass die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzlage deutlich gemacht habe, dass es eines effizienteren Mehrwertsteuersystems bedürfe, um die Einnahmen der öffentlichen Hand zu erhöhen und nachhaltigeres Wirtschaftswachstum zu ermöglichen.

Die Beratungen der Gruppe machten deutlich, dass die Delegationen generell der einhelligen Auffassung waren, dass die Probleme, die sich aufgrund der geltenden EU-Vorschriften für die Anwendung der Mehrwertsteuer im öffentlichen Sektor stellen – einschließlich des Rechts auf Vorsteuerabzug –, eingehender untersucht werden müssen. Zahlreiche Delegationen zeigten sich besorgt über Wettbewerbsverzerrungen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor, und einige sprachen sich ausdrücklich dafür aus, öffentliche Einrichtungen in größerem Umfang als bisher zu besteuern.

In der Frage der Besteuerung von Personenbeförderungsdienstleistungen ergab sich kein einheitliches Bild. Einige Delegationen hoben die praktischen Schwierigkeiten bei der Anwendung der geltenden Vorschriften hervor, andere äußerten sich besorgt angesichts der mehrwertsteuerlichen Ungleichbehandlung unterschiedlicher Beförderungsarten, und wieder andere würden es vorziehen, den Status quo beizubehalten.

In ihrer Mitteilung fordert die Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, von den bestehenden Optionen Gebrauch zu machen, um die MwSt-Belastung von gemeinnützigen Organisationen zu mindern. Die große Mehrheit der Delegationen war einhellig der Auffassung, dass die geltenden Mehrwertsteuervorschriften einen Rahmen bilden, innerhalb dessen die besonderen Bedürfnisse gemeinnütziger Organisationen angemessen berücksichtigt werden können. Einige Delegationen beantragten jedoch eine Präzisierung der Vorschriften für Ausnahmen für gemeinnützige Organisationen, und zahlreiche Delegationen unterstützten den Vorschlag der Kommission, den Mitgliedstaaten dazu mehr Leitlinien bereitzustellen.

Bei den Beratungen über die Steuersätze wurde deutlich, dass unter den Delegationen unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich des bestgeeigneten Ansatzes in der Frage der ermäßigten Mehrwertsteuersätze herrschen. Einige wenige Delegationen sprachen sich für eine Beschränkung des Rückgriffs auf ermäßigte Steuersätze aus, während andere darauf hinwiesen, dass die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise die Tendenz zu einer Konvergenz der Mehrwertsteuersätze begünstigt habe und es daher zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht sei, diese Frage zu behandeln. Wieder andere wiesen darauf hin, dass ermäßigte Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten auch als politisches Instrument eingesetzt werden, und einige Delegationen betonten die Notwendigkeit, die Liste der Gegenstände und Dienstleistungen in Anhang III der Richtlinie 2006/112/EG anzupassen, um den jüngsten technologischen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Alle Delegationen waren sich jedoch darin einig, dass die Frage der ermäßigten Mehrwertsteuersätze nach wie vor politisch äußerst heikel ist, und viele betonten, dass eine Überprüfung der ermäßigten MwSt-Sätze derzeit für den Rat keine vorrangige Angelegenheit sei.

### 3) *Ein robusteres und betrugssichereres Mehrwertsteuersystem*

Bei den Beratungen über das Thema Robustheit betonten mehrere Delegationen, dass Mehrwertsteuerbetrug sowohl den Mitgliedstaaten als auch der Union insgesamt erhebliche Einnahmenverluste zufügt und seine Bekämpfung oberste Priorität hatte und weiterhin hat.

Die Mehrheit der Delegationen, die das Wort ergriffen, unterstützte grundsätzlich den Vorschlag, einen Mechanismus zur schnellen Reaktion auf unerwartete Betrugsfälle mit erheblichen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen zu schaffen, behielt sich allerdings den Standpunkt ihrer Regierungen vor, solange kein detaillierter Gesetzgebungsvorschlag vorliegt. Einige Delegationen äußerten die Befürchtung, dass zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Unternehmen und die Steuerverwaltungen entstehen könnte, und einige verwiesen insbesondere auf Artikel 113 AEUV und unterstrichen, dass der vorgeschlagene Schnellreaktionsmechanismus nicht zu einer Verwässerung des Einstimmigkeitsgrundsatzes führen dürfe.

Die Kommission schlägt in Kapitel 5.3.2 ihrer Mitteilung neun Maßnahmen zur besseren Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs vor, nämlich Überwachung der Umsetzung bereits beschlossener Maßnahmen und Vorlage von Berichten zu deren Effizienz, Ausweitung des automatischen Zugangs zu Informationen, Prüfung der Möglichkeit, ein grenzüberschreitendes EU-Prüfteam zur Erleichterung und Verbesserung multilateraler Kontrollen zu schaffen, verstärkte Überwachung der Effizienz der Steuerverwaltungen, Ausbau des Austauschs bewährter Vorgehensweisen bei der Betrugsbekämpfung, Stärkung von EUROFISC, Verbesserung der freiwilligen Einhaltung von Vorschriften, bessere Zusammenarbeit mit Drittländern und bessere Zusammenarbeit der Steuer- und der Zollbehörden.

Die Gruppe hatte einen ersten Gedankenaustausch über diese Maßnahmen, der zu folgenden Feststellungen führte: Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen können, dass etwaige neue Maßnahmen i) kosteneffizient sind, ii) weder den nationalen Steuerbehörden noch den Steuerzahlern unverhältnismäßig hohe Verwaltungslasten auferlegen, iii) im Einklang mit den Datenschutzvorschriften stehen und iv) in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen.

In der Frage der Überprüfung der Art und Weise, wie die Mehrwertsteuer erhoben und überwacht wird, ergab sich keine einheitliche Ausrichtung.

#### *4) Ein auf den Binnenmarkt zugeschnittenes Mehrwertsteuersystem*

Die Beratungen in der Gruppe machten deutlich, dass die mögliche Abkehr vom Ursprungslandprinzip und damit die Umstellung auf ein reibungslos funktionierendes, auf dem Bestimmungslandprinzip beruhendes EU-Mehrwertsteuersystem breite Unterstützung findet.

Eine große Zahl von Delegationen war bereit, das Ursprungslandprinzip sofort aufzugeben. Einige Delegationen hielten es allerdings für verfrüht, eine solche Entscheidung ausgehend von der verfügbaren Datenlage zu treffen, weil zum einen die Merkmale eines überarbeiteten, auf dem Bestimmungslandprinzip beruhenden Mehrwertsteuersystems erst noch ausgearbeitet werden müssen und zum anderen seit der letzten Überprüfung des Ursprungslandsprinzips weitreichende technologische Fortschritte zu verzeichnen gewesen sind.

---