



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.12.2016
SWD(2016) 458 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates

**zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem
im Hinblick auf die befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf
Lieferungen bestimmter Gegenstände und Dienstleistungen über einem bestimmten
Schwellenwert**

{COM(2016) 811 final}
{SWD(2016) 457 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung – Generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
Einige Mitgliedstaaten sind stärker vom Karussellbetrug betroffen (50 Mrd. EUR in der EU), der auf systembedingte Schwächen des derzeitigen (als vorübergehend geplanten) Mehrwertsteuersystems zurückgeht, das den mehrwertsteuerfreien grenzüberschreitenden Erwerb von Gegenständen ermöglicht.
Eine langfristige Lösung wurde im Mehrwertsteueraktionsplan für 2017 angekündigt. In der Zwischenzeit hat sich die Kommission bereit erklärt, wie von einigen Mitgliedstaaten ¹ vorgeschlagen, befristete Ausnahmeregelungen von der Mehrwertsteuerrichtlinie zu prüfen.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
<ol style="list-style-type: none"> 1) Verringerung des Mehrwertsteuerbetrugs, insbesondere des Karussellbetrugs, in bestimmten Mitgliedstaaten. 2) Minimierung der allgemeinen Zunahme des Verwaltungsaufwands (für Unternehmen und Steuerverwaltungen). 3) Vermeidung der Verlagerung von Betrugsfällen, indem sichergestellt wird, dass Steuerbetrug nicht von einem Wirtschaftszweig in einen anderen oder von einem Mitgliedstaat in einen anderen verlagert wird.
Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
Die Anwendung einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft durch die Mitgliedstaaten kann im Rahmen der derzeitigen Mehrwertsteuervorschriften ² nicht gewährt werden, sondern erfordert eine Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie.
B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?
<ol style="list-style-type: none"> 1) Basisszenario: Ein endgültiges System für den Handel in der EU bietet eine kohärente EU-weite Lösung für den Karussellbetrug, positive Effekte sind jedoch erst mittel- bis langfristig zu erwarten. 2) Option 2b: Ausnahmegenehmigung zur Anwendung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft in ausgewählten Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis. 3) Option 3b: Ausnahmegenehmigung zur Anwendung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft in jedem beliebigen Mitgliedstaat auf freiwilliger Basis und anhand vordefinierter Kriterien.
Verworfene Optionen: Generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft ohne Schwellenwert und Optionen 2a und 3a, die auf einem branchenbezogenen/fakultativen Ansatz basieren.
3b ist die bevorzugte Option, da sie vom Karussellbetrug besonders betroffenen Mitgliedstaaten eine kurzfristige Lösung bietet. Die negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt sind begrenzt, da eine Verlagerung von Betrugsfällen zwischen Mitgliedstaaten eingeschränkt wird. Die vorgesehene Schutzklausel wäre hilfreich, wenn das Experiment negative Auswirkungen auf den Binnenmarkt hat.
Wer unterstützt welche Option?
Die meisten Unternehmensverbände sind gegen die Anwendung einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft in einzelnen Mitgliedstaaten, da dies zu deutlich höheren Befolgungskosten führen würde ³ . Die Ansichten der Mitgliedstaaten gehen auseinander: Einige sind dafür, andere zweifeln an der Wirksamkeit des Verfahrens ⁴ .

¹ Siehe Erklärung der Kommission im Protokoll der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 17. Juni 2016.

² „Normale“ Ausnahmeregelungen können den Mitgliedstaaten gewährt werden (Artikel 395 der Mehrwertsteuerrichtlinie). Eine generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft kann jedoch nicht als „normale“ Ausnahmeregelung angesehen werden, da sie eine grundlegende Änderung des Mehrwertsteuersystems erfordert.

³ Z. B. Stellungnahme der MwSt-Expertengruppe vom 20.5.2016 und REFIT-Plattform.

⁴ Z. B. Sitzung der Gruppe zur Zukunft der Mehrwertsteuer vom 5.2.2016.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option
Was sind die Vorteile der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?
Von Option 3b wird kurzfristig eine Verringerung des Karussellbetrugs in Mitgliedstaaten erwartet, die die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anwenden, sowie eine Begrenzung der Verlagerung von Betrugsfällen in andere Mitgliedstaaten. Dies hängt jedoch davon ab, inwieweit die Mitgliedstaaten in der Lage sind, die Anwendung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft zu kontrollieren und neue Betrugarten zu verhindern.
Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?
Die Befolgungskosten für die Unternehmen werden voraussichtlich kurz- und längerfristig steigen. Die Verwaltungskosten für die Steuerbehörden werden stark von der derzeitigen Effizienz der Behörden abhängen, die wiederum an Struktur, Organisation und Informatisierungsgrad gebunden ist.
Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?
Die Unternehmen in Mitgliedstaaten, die die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anwenden, müssen sich an die neuen Pflichten anpassen und diese erfüllen. Sind sie auch in Mitgliedstaaten tätig, die keine generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anwenden, so müssen sie sich auch an die normalen Mehrwertsteuervorschriften halten. Unternehmen in Mitgliedstaaten, die die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anwenden, haben andere Zahlungsströme ⁵ als Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten.
Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?
Kurzfristig kann ein Rückgang des Karussellbetrugs in Mitgliedstaaten, die die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anwenden, erwartet werden, wenn genügend Kontrollen vorgesehen sind. Die Verlagerung von Betrugsfällen in andere Mitgliedstaaten würde gebremst. Bei ungenügenden Kontrollen in den Mitgliedstaaten, die die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anwenden, werden sich wahrscheinlich neue Betrugsriskiken entwickeln; wie schnell das geht, kann jedoch nicht vorhergesagt werden. Die endgültigen Auswirkungen auf Betrugsfälle sind ohne praktische Erfahrungen nur schwer abschätzbar.
Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?
Nein.
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Strategie überprüft?
Die Initiative hat eine Verfallsklausel (5 Jahre) Die Kommission könnte die Initiative bei negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt aufheben (Schutzklausel).

⁵ Im Rahmen der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft wird die Mehrwertsteuer nur am Ende der Lieferkette und nicht auf jeder Stufe erhoben.