



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.1.2017
COM(2016) 833 final

2016/0417 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

**zur Änderung des Beschlusses 2013/677/EU zur Ermächtigung Luxemburgs, eine von
Artikel 285 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 Mehrwertsteuersystem¹ (im Folgenden „Mehrwertsteuerrichtlinie“) 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 -umgehung zu verhindern.

Mit Schreiben vom 26. September 2016 beantragte Luxemburg die Verlängerung der Genehmigung, Steuerpflichtige, deren Jahresumsatz einen bestimmten Schwellenwert nicht übersteigt, von der Mehrwertsteuer zu befreien, sowie die Anhebung dieses Schwellenwerts von 25 000 EUR auf 30 000 EUR. Gemäß Artikel 395 Absatz 2 der Mehrwertsteuerrichtlinie unterrichtete die Kommission die übrigen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 4. Oktober 2016 über den Antrag Luxemburgs. Mit Schreiben vom 5. Oktober 2016 teilte die Kommission Luxemburg mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Gemäß Titel XII Kapitel 1 der Mehrwertsteuerrichtlinie können die Mitgliedstaaten eine Sonderregelung für Kleinunternehmen anwenden, wozu auch die Möglichkeit gehört, Steuerpflichtige, deren Jahresumsätze einen bestimmten Höchstwert nicht überschreiten, von der Steuer zu befreien. Diese Steuerbefreiung beinhaltet, dass der Steuerpflichtige auf die von ihm bewirkten Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen keine Mehrwertsteuer in Rechnung stellen muss und demnach auch keine Vorsteuer abziehen kann.

Diese Regelung wurde im Einklang mit den Vorschriften des Artikels 14 der Richtlinie 67/228/EWG² des Rates eingeführt. Allerdings konnten diejenigen Mitgliedstaaten, die von der mit dieser Vorschrift eingeführten Option keinen Gebrauch machten, folglich gemäß Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie 77/388/EWG in der Neufassung des Artikels 285 Absatz 1 der Mehrwertsteuerrichtlinie nur solche Steuerpflichtigen von der Mehrwertsteuer befreien, deren Jahresumsatz 5000 EUR oder den Gegenwert dieses Betrags in Landeswährung nicht übersteigt. Gemäß Artikel 285 Absatz 2 der Mehrwertsteuerrichtlinie können diese Mitgliedstaaten den Steuerpflichtigen, deren Jahresumsatz die von ihnen für die Steuerbefreiung festgelegte Höchstgrenze überschreitet, auch eine degressive Steuerermäßigung gewähren.

Bis Ende 2012 waren in Luxemburg Steuerpflichtige mit einem Jahresumsatz von bis zu 10 000 EUR von der Mehrwertsteuer befreit. Luxemburg hat die Kommission außerdem davon unterrichtet, dass es von der Möglichkeit nach Artikel 285 Absatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG Gebrauch gemacht und Steuerpflichtigen mit einem Jahresumsatz zwischen 10 000 und 25 000 EUR eine degressive Steuerermäßigung gewährt hat.

Durch die Anwendung eines höheren Schwellenwerts für die Steuerbefreiung konnte die Mehrwertsteuerregelung für Kleinunternehmen vereinfacht werden, indem die Belastung der für diese Regelung infrage kommenden Unternehmen durch die Befreiung von zahlreichen Mehrwertsteuerpflichten im Rahmen der normalen Mehrwertsteuervorschriften erheblich verringert wurde. Luxemburg beantragte daher eine Ausnahmeregelung, um einen

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² Zweite Richtlinie 67/228/EWG des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Struktur und Anwendungsmodalitäten des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems (ABl. 71 vom 14.4.1967, S. 1303).

Schwellenwert für den steuerbefreiten Jahresumsatz in Höhe von 25 000 EUR für Kleinunternehmen einzuführen und gleichzeitig die Anwendung der degressiven Steuerermäßigung abzuschaffen.

Diese Ausnahmeregelung wurde mit dem Beschluss 2013/677/EU des Rates³ bis zum 31. Dezember 2016 gewährt.

Um den realen Wert der Befreiung und somit den vollen Nutzen der Vereinfachung weiterhin aufrechtzuerhalten, ersucht Luxemburg außerdem um die Ermächtigung, den derzeitigen Schwellenwert gemäß eines Indexierungssystems anzuheben.

Luxemburg hat daher beantragt, die Maßnahme ab dem 1. Januar 2017 zu verlängern und den Schwellenwert für die Steuerbefreiung auf einen Jahresumsatz von bis zu 30 000 EUR anzuheben.

Den luxemburgischen Behörden zufolge und gemäß Artikel 395 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Mehrwertsteuerrichtlinie dürfte die Sondermaßnahme den Gesamtbetrag der auf der Stufe des Endverbrauchs erhobenen Mehrwertsteuer nur in unerheblichem Maße beeinflussen (höchstens 0,12 %). Mit diesem Antrag möchte Luxemburg den Verwaltungsaufwand für Unternehmen verringern und die Entwicklung solcher Kleinunternehmen fördern. Gleichzeitig möchte Luxemburg den Aufwand für die Steuerverwaltung dadurch verringern, dass kleine steuerpflichtige Unternehmen weniger streng kontrolliert werden müssen, da diese Kontrollen angesichts des geringen Mehrwertsteuerbetrags, um den es geht, relativ teuer sind; stattdessen sollen die Kontrollen größerer steuerpflichtiger Unternehmen ausgeweitet werden. Dies entspricht Artikel 395 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Mehrwertsteuerrichtlinie, dem zufolge Mitgliedstaaten ermächtigt werden können, von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen einzuführen, um die Steuererhebung zu vereinfachen.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass es den Steuerpflichtigen vollkommen freigestellt ist und bleibt, diese Regelung in Anspruch zu nehmen.

Luxemburg hat keine Frist für diese Ausnahmeregelung genannt. Ausnahmen von der Mehrwertsteuerrichtlinie sollten stets für einen begrenzten Zeitraum gelten, damit ihre Wirkungen beurteilt werden können. Darauf hinaus werden die Bestimmungen der Artikel 281 bis 294 der Mehrwertsteuerrichtlinie über Sonderregelungen für Kleinunternehmen derzeit überarbeitet. Wie im Mehrwertsteueraktionsplan⁴ angekündigt, beabsichtigt die Kommission bis Ende 2017 einen Vorschlag in Form eines umfassenden Vereinfachungspakets, darunter auch eine Richtlinie, zur Änderung der Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie in Bezug auf eine Sonderregelung für Kleinunternehmen vorzulegen.

Es wird daher vorgeschlagen, die Ausnahmeregelung für einen weiteren Zeitraum zu verlängern, und zwar bis zum 31. Dezember 2019 oder bis zum Inkrafttreten einer Richtlinie zur Änderung der Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie in Bezug auf eine Sonderregelung für Kleinunternehmen, je nachdem, welches der frühere Zeitpunkt ist. Es liegt im Ermessen der luxemburgischen Behörden zu entscheiden, ob und in welchem Umfang ein Indexierungssystem im Zuge der Ausnahmeregelung für einen Betrag von bis zu 30 000 EUR angewandt wird.

³ Durchführungsbeschluss 2013/677/EU des Rates vom 15. November 2013 zur Ermächtigung Luxemburgs, eine von Artikel 285 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung einzuführen (ABl. L 316 vom 27.11.2013, S. 33).

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit für Reformen. Brüssel, 7.4.2016, COM(2016) 148 final.

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

Ähnliche Ausnahmeregelungen wurden auch anderen Mitgliedstaaten gewährt. Belgien⁵ wurde ein Schwellenwert von 25 000 EUR gewährt, Polen⁶ 30 000 EUR, Litauen⁷ 45 000 EUR, Lettland⁸ und Slowenien⁹ 50 000 EUR, Italien¹⁰ und Rumänien¹¹ 65 000 EUR.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Die Maßnahme steht in Einklang mit den Zielen der Europäischen Union für kleine Unternehmen, die in der Mitteilung der Kommission „Vorfahrt für KMU in Europa – der ‚Small Business Act‘ für Europa“¹² dargelegt wurden, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die Besonderheiten von KMU bei der Konzipierung von Rechtsvorschriften zu berücksichtigen und daher das derzeitige Regelungsumfeld zu vereinfachen.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 395 der Mehrwertsteuerrichtlinie

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

In Anbetracht der Bestimmung der Mehrwertsteuerrichtlinie, auf die sich der Vorschlag stützt, findet das Subsidiaritätsprinzip keine Anwendung.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Beschluss ermächtigt einen Mitgliedstaat auf eigenen Antrag hin und stellt keine Verpflichtung dar.

⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/2348 des Rates vom 10. Dezember 2015 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2013/53/EU zur Ermächtigung des Königreichs Belgien, eine von Artikel 285 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme einzuführen (ABl. L 330 vom 16.12.2015, S. 51).

⁶ Durchführungsbeschluss 2015/1173/EU des Rates vom 14. Juli 2015 zur Änderung der Entscheidung 2009/790/EG und zur Ermächtigung der Republik Polen, eine von Artikel 287 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung anzuwenden (ABl. L 189 vom 17.7.2015, S. 36).

⁷ Durchführungsbeschluss 2014/795/EU des Rates vom 7. November 2014 zur Verlängerung der Anwendung des Durchführungsbeschlusses 2011/335/EU zur Ermächtigung der Republik Litauen, eine von Artikel 287 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung anzuwenden (ABl. L 330 vom 15.11.2014, S. 44).

⁸ Durchführungsbeschluss 2014/796/EU des Rates vom 7. November 2014 zur Ermächtigung der Republik Lettland, eine von Artikel 287 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung anzuwenden (ABl. L 330 vom 15.11.2014, S. 46).

⁹ Durchführungsbeschluss 2013/54/EU des Rates vom 22. Januar 2013 zur Ermächtigung der Republik Slowenien, eine von Artikel 287 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme anzuwenden (ABl. L 22 vom 25.1.2013, S. 15).

¹⁰ Durchführungsbeschluss 2016/1988/EU des Rates vom 8. November 2016 zur Ermächtigung der Italienischen Republik, eine von Artikel 285 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sonderregelung weiter anzuwenden (ABl. L 306 vom 15.11.2016, S. 1).

¹¹ Durchführungsbeschluss 2014/931/EU des Rates vom 16. Dezember 2014 zur Verlängerung der Anwendung des Durchführungsbeschlusses 2012/181/EU zur Ermächtigung Rumäniens, eine von Artikel 287 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme einzuführen (ABl. L 365 vom 19.12.2014, S. 145).

¹² KOM(2008)394 vom 25. Juni 2008.

Angesichts des beschränkten Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelung steht die Sondermaßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel – Vereinfachung der mehrwertsteuerlichen Verpflichtungen für eine größere Zahl von Kleinunternehmen und Erleichterung der Steuererhebung durch die nationale Steuerverwaltung.

- **Wahl des Instruments**

Vorgeschlagenes Instrument: Durchführungsbeschluss des Rates

Gemäß Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates ist eine Abweichung von den Vorschriften des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems 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**

Der Vorschlag stützt sich auf einen Antrag Luxemburgs und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Externes Expertenwissen war nicht erforderlich.

- **Folgenabschätzung**

Der Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zielt darauf ab, eine Vereinfachungsmaßnahme auszuweiten, mit der zahlreiche Mehrwertsteuerpflichten für Unternehmen, deren Jahresumsatz 30 000 EUR nicht übersteigt, aufgehoben werden, und hat daher potenziell positive Auswirkungen auf die Verringerung des Verwaltungsaufwands für weitere 970 Steuerpflichtige, die 1,2 % der derzeit für Mehrwertsteuerzwecke registrierten Steuerpflichtigen ausmachen, und folglich auch für die Steuerverwaltung. Die Auswirkungen auf den Haushalt unter dem Gesichtspunkt der Mehrwertsteuereinnahmen für Luxemburg werden auf höchstens 0,12 % der derzeit erhobenen Mehrwertsteuereinnahmen geschätzt.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt, da Luxemburg eine Ausgleichsberechnung gemäß Artikel 6 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates¹³ vornehmen wird.

¹³

ABl. L 155 vom 7.6.1989, S. 9.

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Beschlusses 2013/677/EU zur Ermächtigung Luxemburgs, eine von Artikel 285 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 Mehrwertsteuersystem¹⁴, insbesondere auf Artikel 395,
 auf Vorschlag der Europäischen Kommission,
 in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 285 der Richtlinie 2006/112/EG können Mitgliedstaaten, die von der Möglichkeit nach Artikel 14 der Zweiten Richtlinie 67/228/EWG des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Struktur und Anwendungsmodalitäten des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems¹⁵ keinen Gebrauch gemacht haben, Steuerpflichtigen mit einem Jahresumsatz von höchstens 5000 EUR oder des in Landeswährung ausgedrückten Gegenwerts eine Mehrwertsteuerbefreiung gewähren. Die Mitgliedstaaten können Steuerpflichtigen, deren Jahresumsatz die von ihnen für die Steuerbefreiung festgelegte Höchstgrenze überschreitet, außerdem eine degressive Steuerermäßigung gewähren.
- (2) Mit dem Beschluss 2013/677/EU des Rates¹⁶ wurde Luxemburg ermächtigt, im Rahmen einer abweichenden Regelung Steuerpflichtige, deren Jahresumsatz 25 000 EUR nicht übersteigt, bis zum 31. Dezember 2016 von der Mehrwertsteuer zu befreien.
- (3) Mit dem am 26. September 2016 bei der Kommission eingegangenen Schreiben beantragte Luxemburg die Ermächtigung, eine von Artikel 285 der Richtlinie 2006/112/EG abweichende Regelung anzuwenden, um die Ausnahmeregelung ab dem 1. Januar 2017 zu verlängern und gleichzeitig den Schwellenwert von 25 000 EUR auf 30 000 EUR anzuheben.
- (4) Die Kommission unterrichtete die anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 4. Oktober 2016 über den Antrag Luxemburgs. Mit Schreiben vom 5. Oktober 2016 teilte die Kommission Luxemburg mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.

¹⁴ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

¹⁵ ABl. 71 vom 14.4.1967, S. 1303.

¹⁶ Durchführungsbeschluss 2013/677/EU des Rates vom 15. November 2013 zur Ermächtigung Luxemburgs, eine von Artikel 285 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung einzuführen (ABl. L 316 vom 27.11.2013, S. 33).

- (5) Nach den Angaben Luxemburgs könnten weitere 970 Steuerpflichtige aufgrund dieser Regelung ihre mehrwertsteuerlichen Pflichten gemäß Titel XI Kapitel 2-6 der Richtlinie 2006/112/EG verringern. Der Aufwand, der für die Steuerverwaltung mit der Erhebung der Steuer und der Überprüfung von Kleinunternehmen verbunden ist, würde somit ebenfalls verringert.
- (6) Da dieser höhere Schwellenwert zu einer Verringerung der Mehrwertsteuerpflichten für Kleinunternehmen führen wird, letztere sich aber nach wie vor gemäß Artikel 290 der Richtlinie 2006/112/EG für die normale Mehrwertsteuerregelung entscheiden können, sollte Luxemburg ermächtigt werden, den angehobenen Schwellenwert bis zum 31. Dezember 2019 anzuwenden.
- (7) Üblicherweise werden abweichende Regelungen für eine begrenzte Zeit gewährt, damit beurteilt werden kann, ob die Sondermaßnahme angemessen und wirksam ist. Die beantragte abweichende Regelung sollte daher befristet sein und eine Verfallsklausel enthalten. Da die Bestimmungen der Artikel 281 bis 294 der Richtlinie 2006/112/EG über Sonderregelungen für Kleinunternehmen derzeit überarbeitet werden, könnte noch vor dem 31. Dezember 2019 eine Richtlinie zur Änderung der betreffenden Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie in Kraft treten.
- (8) Den von Luxemburg vorgelegten Informationen zufolge werden die Auswirkungen des erhöhten Schwellenwerts auf den Gesamtbetrag der im Stadium des Endverbrauchs erhobenen Steuer unerheblich sein.
- (9) Die beantragte abweichende Regelung steht im Einklang mit den Zielen der Mitteilung der Kommission „Vorfaht für KMU in Europa – der „Small Business Act“ für Europa“¹⁷ vom 25. Juni 2008.
- (10) Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf die Eigenmittel der EU aus der Mehrwertsteuer, weil Luxemburg eine Ausgleichsberechnung gemäß Artikel 6 der Verordnung (EWG, EURATOM) Nr. 1553/89 des Rates¹⁸ vornehmen wird.
- (11) Der Beschluss 2013/677/EU sollte daher entsprechend geändert werden –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Artikel 1 und 2 des Beschlusses 2013/677/EU erhalten folgende Fassung:

„Artikel 1

Abweichend von Artikel 285 der Richtlinie 2006/112/EG wird Luxemburg ermächtigt, Steuerpflichtige mit einem Jahresumsatz von höchstens 30 000 EUR von der Mehrwertsteuer zu befreien.

Artikel 2

Dieser Beschluss wird am Tag seiner Bekanntgabe wirksam.

¹⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Vorfaht für KMU in Europa – Der „Small Business Act“ für Europa, Brüssel, 25.6.2008, KOM(2008) 394 endg.

¹⁸ Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (ABl. L 155 vom 7.6.1989 S. 9).

Dieser Beschluss gilt bis zum 31. Dezember 2019 oder bis zu dem Tag, an dem eine Richtlinie zur Änderung der Bestimmungen der Artikel 281 bis 294 der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf Sonderregelungen für Kleinunternehmen in Kraft tritt, je nachdem, welcher Zeitpunkt früher liegt.“

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an das Großherzogtum Luxemburg gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*