



Brüssel, den 10. März 2017
(OR. en)

7120/17

Interinstitutionelles Dossier:
2016/0406 (CNS)

LIMITE

FISC 62
ECOFIN 188

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 15817/16 FISC 241 IA 145

Betr.: 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
– Orientierungsaussprache

I. EINLEITUNG

1. Auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 17. Juni 2016 hat die Kommission folgende Erklärung für das Ratsprotokoll abgegeben: "*Die Kommission sagt zu, vor Ende des Jahres einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen, der es einzelnen Mitgliedstaaten – unter Wahrung des Binnenmarkts – ermöglicht, vom gemeinsamen Mehrwertsteuersystem abzuweichen, um eine generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf inländische Lieferungen oberhalb eines festgelegten Schwellenwerts anzuwenden.*"
2. Am 21. Dezember 2016 hat die Kommission daher einen 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 (Dok. 15817/16 FISC 241) angenommen.

3. Der Vorschlag wurde unter maltesischem Vorsitz in der Sitzung der Gruppe "Steuerfragen" vom 26. Januar 2017 erörtert. Der Vorsitz hat einen ersten Kompromisstext ausgearbeitet, der in der Sitzung der Gruppe "Steuerfragen" vom 22. Februar 2017 erörtert wurde. Ein zweiter Kompromisstext wurde in der Sitzung der Gruppe "Steuerfragen" am 8. März 2017 vorgestellt und erörtert. Anschließend wurde er im Hinblick auf die Tagung des AStV am 15. März 2017 und die Tagung des Rates am 21. März 2017 aktualisiert (Dok. 7118/17 FISC 61).

II. SACHSTAND

4. Während der anfänglichen Beratungen unterstützten einige Mitgliedstaaten das Prinzip einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft, während andere sich skeptisch, wenn auch offen für weitere Beratungen, zeigten. Eine weitere Gruppe von Mitgliedstaaten legten allgemeine und/oder politische Prüfungsvorbehalte ein.
5. Die Mitgliedstaaten, die den Vorschlag allgemein nicht unterstützen, führten als Hauptgrund für ihre Bedenken an, dass sich mit einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft der Mehrwertsteuerbetrug auf andere Mitgliedstaaten verlagern könnte. Darüber hinaus äußerten sie Bedenken hinsichtlich der Kontrollen, der höheren Kosten und Belastungen für Unternehmen sowie des Bestehens von zwei parallelen Mehrwertsteuersystemen. Schließlich wiesen sie darauf hin, dass Mitgliedstaaten, die eine generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anwenden würden, nicht in der Lage wären, problemlos zu ihrem ursprünglichen System zurückzukehren und dass die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft in der Zukunft das endgültige Mehrwertsteuersystem werden könnte.
6. In seinen Kompromisstexten ging der Vorsitz auf einige Argumente der Mitgliedstaaten sowohl zugunsten des Vorschlags als auch gegen ihn ein. Der jüngste Kompromisstext des Vorsitzes bietet den Befürwortern der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft Rechtssicherheit, hauptsächlich durch die Klärung des Kriteriums der Mehrwertsteuerlücke und die Bereitstellung von Informationen über ein ernsthaftes Risiko der Betrugsverlagerung.
7. Um auf die Bedenken bezüglich der Betrugsverlagerung einzugehen, hat der Vorsitz für einen Mitgliedstaat, der eine generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anwendet, vorgeschlagen, dass dieser verpflichtet sein soll, den anderen Mitgliedstaaten Informationen über Personen zur Verfügung zu stellen, gegen die ein Verfahren – strafrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Natur – wegen Mehrwertsteuerbetrugs anhängig ist, wie auch über Personen, die sich abmelden oder keine aufeinanderfolgenden Mehrwertsteuererklärungen abgeben, die möglicherweise die Absicht haben könnten, ihre Tätigkeiten in andere Mitgliedstaaten zu verlegen (neuer Artikel 199c Absatz 7).

8. Die Kompromisstexte des Vorsitzes tragen den in den Nummern 5 bis 8 genannten Einzelaspekten Rechnung. Der Vorsitz ist jedoch der Auffassung, dass zu vier politischen Fragen Orientierungen für die künftige Arbeit erforderlich sind:

1. Geltungsbereich der künftigen Richtlinie

9. Manche Mitgliedstaaten stellen den Geltungsbereich des Vorschlags in Frage, der auf alle Dienstleistungen und Gegenstände anwendbar wäre. Andere Mitgliedstaaten haben den Geltungsbereich in seiner derzeitigen Fassung im Kommissionsvorschlag befürwortet.
10. Der Vorsitz möchte prüfen, **ob die Mitgliedstaaten den Geltungsbereich einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft für einen befristeten Zeitraum auf alle Gegenstände und Dienstleistungen über dem Wert von 10 000 EUR wie vom Vorsitz vorgeschlagen unterstützen könnten.**

2. Klare Kriterien für die Erlangung einer Ausnahmeregelung

11. Die Aussprache zeigte, dass manche Mitgliedstaaten restriktive Kriterien in der Richtlinie befürworteten, während andere sich für mehr Flexibilität oder gar keine Kriterien aussprachen.
12. Darüber hinaus waren einige Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die in der künftigen Richtlinie vorgesehenen Kriterien klarer sein sollten, wenn es darum geht, zu bestimmen, ob ein Mitgliedstaat für diese Ausnahmeregelung in Frage kommt oder nicht. In Bezug auf Artikel 199c Absatz 1 Buchstabe a schlug der Vorsitz vor, die Methode der Berechnung der Mehrwertsteuerlücke zu präzisieren; der Kompromiss konnte jedoch nicht von allen Mitgliedstaaten unterstützt werden. In Bezug auf Artikel 199c Absatz 1 Buchstabe b wurde der Anteil des Karussellbetrugs von der Gruppe erörtert, doch hatten manche Mitgliedstaaten Einwände gegen den Satz von 25 %, auf den sich der Karussellbetrug an der gesamten Mehrwertsteuerlücke beläuft.
13. Der Vorsitz bittet um eine Orientierungsvorgabe bezüglich der Frage, **ob die Kriterien im Kompromisstext als Grundlage für die Anwendung einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft dienen könnten.**

3. Aufhebung der Ausnahmeregelung: Rolle des Rates und der Kommission

14. Der Vorschlag der Kommission sieht vor, dass die Kommission im Falle einer beträchtlichen negativen Auswirkung auf den Binnenmarkt alle zuvor gewährten Ausnahmeregelungen aufheben kann. Manche Mitgliedstaaten haben Bedenken, der Kommission diese Befugnis zu geben. Daher wurde die Frage einer Beteiligung des Rates anstelle der Kommission bei der Aufhebung der Ausnahmeregelungen erörtert. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten war der Ansicht, dass die Befugnisse zum Erlass und zur Aufhebung der Ausnahmeregelungen weiterhin dem Rat vorbehalten sein sollten.
15. Wenn der Rat über die Aufhebung der Ausnahmeregelung in der üblichen Weise, nämlich nach dem Grundsatz der Einstimmigkeit entscheiden würde, müssten alle Mitgliedstaaten – einschließlich der Mitgliedstaaten, die diese Ausnahmeregelung anwenden – die Aufhebung unterstützen. Dies könnte zu einer Situation führen, in der es in der Praxis sehr schwierig wäre, die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu erhalten, für die die Ausnahmeregelung gilt.
16. Damit das System funktionieren kann, hat der Vorsitz ein Verfahren der negativen Einstimmigkeit vorgeschlagen. Dieses Verfahren sieht vor, dass die Kommission einen Vorschlag zur Aufhebung der einem Mitgliedstaat gewährten Ausnahmeregelung vorlegen würde, sofern eine Reihe von Kriterien erfüllt sind. Dieser Vorschlag würde angenommen – und damit die Ausnahmeregelung aufgehoben – sofern der Rat nicht einstimmig beschließt, den Vorschlag der Kommission zur Aufhebung innerhalb von 30 Tagen abzulehnen ("negative Einstimmigkeit").
17. In der Arbeitsgruppe konnte in diesem Punkt keine einstimmige Unterstützung erzielt werden, da Mitgliedstaaten, die eine generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft befürworten, geltend gemacht haben, dass das Aufhebungsverfahren zu einer Verkürzung der fünfjährigen Geltungsdauer der Ausnahmeregelung führen könnte. Vor diesem Hintergrund unterstützen sie das Aufhebungsverfahren nicht; dies gilt insbesondere dann, wenn der Kommission die Befugnis zur Aufhebung der Ausnahmeregelung erteilt würde.
18. Der Vorsitz bittet um eine Orientierungsvorgabe der Mitgliedstaaten bezüglich der Frage, **ob die vom Vorsitz in seinem Kompromisstext vorgeschlagene Lösung – nämlich dass ein Aufhebungsmechanismus eingerichtet werden sollte und dass die Aufhebung der Ausnahmeregelung wie in Nummer 16 dargelegt Gegenstand eines Verfahrens der negativen Einstimmigkeit sein sollte – weiter geprüft werden sollte.**

4. Geltungsdauer der Ausnahmeregelung von fünf Jahren

19. Der Vorschlag sieht vor, dass die Geltungsdauer der Ausnahmeregelung fünf Jahre betragen sollte. Manche Mitgliedstaaten brachten ihre Sorge darüber zum Ausdruck, dass dieser Zeitraum wegen der erforderlichen Aufnahme von administrativen Änderungen in die nationalen Rechtsvorschriften und der Belastung der Unternehmen bei der Umsetzung des Systems zu kurz sei. Andere Delegationen waren der Ansicht, dass die Ausnahmeregelung auf eine Dauer von zwei oder drei Jahren oder zumindest auf eine Höchstdauer von fünf Jahren beschränkt sein sollte, da es sich um einen Versuch handele.
20. Die noch offene Frage, über die beraten werden soll, ist daher, **ob die Delegationen in der Lage sind, die im Kompromisstext des Vorsitzes vorgeschlagene Geltungsdauer von fünf Jahren als Kompromiss zu unterstützen.**

III. WEITERES VORGEHEN

21. Vor diesem Hintergrund wird der Ausschuss der Ständigen Vertreter ersucht, dem Rat vorzuschlagen, dass er auf seiner nächsten Tagung auf der Grundlage des vorliegenden Vermerks
 - einen Gedankenaustausch über die in Abschnitt II dieses Vermerks dargelegten Fragen führt und Orientierungen zu der Frage vorgibt, ob der vom Vorsitz in Dokument 7118/17 FISC 61 vorgeschlagene Ansatz eine geeignete Grundlage für die weitere fachliche Arbeit darstellt,
 - die Gruppe "Steuerfragen" auffordert, ihre fachliche Arbeit unter Berücksichtigung der Beratungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) am 21. März 2017 im Hinblick darauf fortzusetzen, dass auf einer der künftigen Tagungen des Rates eine politische Einigung erzielt werden kann.