



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 14.12.2015  
COM(2015) 646 final

2015/0296 (CNS)

Vorschlag für eine

**RICHTLINIE DES RATES**

**zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem  
in Bezug auf die Dauer der Verpflichtung, einen Mindestnormalsatz einzuhalten**

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele des Vorschlags

Laut Artikel 97 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem<sup>1</sup> (im Folgenden die MwSt-Richtlinie) muss vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 der Normalsatz der Mehrwertsteuer mindestens 15 % betragen.

Diese Bestimmung basierte auf Artikel 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag). Am 1. Dezember 2009 wurde Artikel 93 des EG-Vertrags durch Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ersetzt. Laut Artikel 113 AEUV erlässt der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.

Im Hinblick auf die Schaffung des Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 legte die Kommission Vorschläge zur Einführung eines endgültigen Systems der steuerlichen Harmonisierung vor.

Da jedoch die Kommissionsvorschläge nicht rechtzeitig vor dem 1. Januar 1993 angenommen werden konnten, beschloss der Rat eine Übergangsregelung. In Bezug auf die MwSt-Sätze erließ er die Richtlinie 92/77/EWG<sup>2</sup>.

Mit dieser Richtlinie wurde ein System von Mindestsätzen eingeführt. Die Richtlinie sah vor, dass vom 1. Januar 1993 bis zum 31. Dezember 1996 der Normalsatz in jedem Mitgliedstaat mindestens 15 % betragen musste. Diese Bestimmung wurde fünfmal verlängert und gilt bis zum 31. Dezember 2015.

In jüngsten Änderungen der MwSt-Richtlinie<sup>3</sup> wurde die Besteuerung im Bestimmungsland umgesetzt, um die Möglichkeiten einzuschränken, bei grenzüberschreitenden Umsätzen niedrigere Steuersätze zu nutzen – ein Verhalten, das zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Allerdings ist es im Bereich der indirekten Steuern – sowohl bei den Verbrauchsteuern als auch bei der Mehrwertsteuer – gängige Praxis, Mindestsätze festzulegen, vor allem aufgrund der Tatsache, dass bei grenzüberschreitenden Käufen und Fernverkäufen unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts die Mehrwertsteuer nach wie vor im Ursprungs- und nicht im Bestimmungsland anfällt. Daher bietet ein in allen Mitgliedstaaten angewendeter Mindestnormalsatz – wie es gegenwärtig der Fall ist – eine nützliche Sicherheit für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes.

Da alle Mitgliedstaaten derzeit einen über 15 % liegenden Normalsatz erheben, verleiht die gegenwärtige Regelung in Bezug auf einen Mindestnormalsatz von 15 % den Mitgliedstaaten auch den Spielraum, Reformen zur Senkung des Normalsatzes einzuführen, indem sie die Steuerbemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer erweitern und die Anwendung ermäßigter Steuersätze einschränken.

---

<sup>1</sup> ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

<sup>2</sup> ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 1.

<sup>3</sup> Richtlinie 2008/8/EG des Rates vom 12. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG bezüglich des Ortes der Dienstleistung (ABl. L 44 vom 20.2.2008, S. 11).

Am 6. Dezember 2011 nahm die Kommission eine Mitteilung zur Zukunft der Mehrwertsteuer an<sup>4</sup>, in der vorgeschlagen wird, das Ursprungslandprinzip aufzugeben, und mehrere Möglichkeiten beschrieben werden, um eine Besteuerung im Bestimmungsland zu erreichen. Im Jahr 2016 wird die Kommission einen Aktionsplan für ein einfaches, wirksames und betrugssicheres endgültiges Mehrwertsteuersystem veröffentlichen, das auf den Binnenmarkt zugeschnitten ist. Der Aktionsplan wird Vorgaben für künftige Arbeiten im Anschluss an die seit der Mitteilung von 2011 erzielten Fortschritte enthalten. Er wird insbesondere die wesentlichen Merkmale der endgültigen MwSt-Regelung für den Handel innerhalb der EU beschreiben, die die Kommission vorschlagen will, sowie die von der Kommission geplanten Reformen, um die bestehenden Vorschriften über MwSt-Sätze mit einer endgültigen Regelung in Einklang zu bringen, der das Bestimmungslandprinzip zugrunde liegt. Bei dieser Überprüfung der Vorschriften für MwSt-Sätze werden zwei Kernfragen behandelt: Kann den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Steuersätze mehr Autonomie („mehr Flexibilität“) gewährt werden, und wie soll mit den befristeten Ausnahmen umgegangen werden, die Steuerbefreiungen, Nullsätze sowie stark ermäßigte Sätze zulassen, und die bei der Einführung der endgültigen MwSt-Regelung zu überdenken wären?

Unter diesen Umständen erscheint es vorbehaltlich der Beschlüsse über die definitive Form der endgültigen Regelung angebracht, den Grundsatz eines Mindestnormalsatzes von 15 % beizubehalten und vorzuschlagen, die derzeitige Regelung [um zwei Jahre bis zum 31. Dezember 2017] zu verlängern. Diese Frist stellt sicher, dass die Beteiligten die erforderliche Rechtssicherheit genießen, und dürfte eine umfassendere Diskussion der MwSt-Sätze im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Aktionsplan zur Mehrwertsteuer ermöglichen.

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

Der Vorschlag betrifft die Verlängerung einer bestehenden Vorschrift (Artikel 97 der MwSt-Richtlinie) und steht daher im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften.

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

Entfällt

## 2. **RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT**

- **Rechtsgrundlage**

Mit der Richtlinie wird die MwSt-Richtlinie geändert. Rechtsgrundlage ist Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

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

Das Subsidiaritätsprinzip findet insofern Anwendung, als der Vorschlag nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fällt. Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten aus folgenden Gründen nicht ausreichend verwirklicht werden:

Die Europäische Union hat in der MwSt-Richtlinie bereits harmonisierte Bestimmungen zur Anwendung der MwSt-Sätze festgelegt. Diese Bestimmungen können nur durch einen Rechtsakt der Europäischen Union geändert oder verlängert werden, und die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten dürfen nicht von den harmonisierten Bestimmungen abweichen.

---

<sup>4</sup> KOM(2011) 851.

Daher kann nur mit einer Maßnahme der Europäischen Union die Zielsetzung des Vorschlags erreicht und die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger innerhalb der Europäischen Union gewährleistet werden. Der Vorschlag steht daher mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag entspricht aus folgenden Gründen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Mit dem vorliegenden Vorschlag bleibt die derzeitige Situation, in der die Mitgliedstaaten einen MwSt-Normalsatz von mindestens 15 % anwenden, unverändert.

Da mit dem Vorschlag lediglich die Geltungsdauer einer bestehenden Bestimmung verlängert wird, ist die Maßnahme dem angestrebten Ziel angemessen. Der Vorschlag verursacht der Europäischen Union keine Kosten, und weder Unternehmen noch Verbraucher werden dadurch finanziell stärker belastet.

- **Wahl des Instruments**

Das vorgeschlagene Rechtsinstrument ist eine Richtlinie. Kein anderes Instrument wäre angemessen, da mit diesem Vorschlag bereits in einer Richtlinie enthaltene Bestimmungen über MwSt-Sätze geändert werden.

### **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Der derzeitige Mindestnormalsatz wurde fünfmal verlängert. Durch die sechste Verlängerung bleibt die Situation zufriedenstellend, und die Rechtssicherheit für die Akteure wird gewahrt, während die endgültige Mehrwertsteuerregelung für den Handel innerhalb der EU auf der Grundlage eines überarbeiteten Regelwerks für Normalsätze und ermäßigte Sätze ermöglicht wird.

- **Konsultation der Interessenträger**

Da der Vorschlag die bestehende Situation nur für eine begrenzte Zeit verlängert, der Kommission keine konkreten Beschwerden oder Anfragen bezüglich der Vorschriften zur Anwendung des MwSt-Normalsatzes gemeldet wurden und im Zusammenhang mit dem Aktionsplan für Mehrwertsteuer eine umfassendere Bewertung des Systems der Steuersätze vorgesehen ist, bestand keine Notwendigkeit, die interessierten Kreise zum jetzigen Zeitpunkt zu konsultieren.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Da der Kommission keine konkreten Beschwerden oder Anfragen bezüglich der Vorschriften zur Anwendung des MwSt-Normalsatzes gemeldet wurden, war es nicht erforderlich, interessierte Kreise anzuhören oder externe Fachkompetenz in Anspruch zu nehmen.

- **Folgenabschätzung**

Mit der Maßnahme soll lediglich die befristete Bestimmung über die Geltungsdauer des derzeitigen Mindestsatzes verlängert werden. Dadurch wird die gegenwärtige Situation in Bezug auf den Normalsatz beibehalten.

In keinem Fall dürfte die vorgeschlagene Maßnahme wirtschaftliche, soziale, regionale oder ökologische Auswirkungen haben, da Änderungen im Vergleich zum Status quo nicht erforderlich sind.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Der Vorschlag steht nicht im Zusammenhang mit REFIT und ist mit keinem Verwaltungsaufwand verbunden.

- **Grundrechte**

Entfällt

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt der Europäischen Union.

#### **5. WEITERE ANGABEN**

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Da die Kommission 2016 alle Bestimmungen über die Mehrwertsteuersätze überprüfen wird, ist es nicht erforderlich, die Verlängerung des Mindestnormalsatzes gesondert zu bewerten.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Alle Mitgliedstaaten halten derzeit bei der Mehrwertsteuer den Mindestsatz von 15 % ein. Erläuternde Dokumente zur Umsetzung werden nicht benötigt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

##### Artikel 1

In Artikel 1 wird vorgeschlagen, die Geltungsdauer des von den Mitgliedstaaten anzuwendenden Mindestnormalsatzes in Höhe von derzeit 15 % für den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2017 zu verlängern.

##### Artikel 2

Artikel 2 regelt die Umsetzung der Richtlinie.

##### Artikel 3

Artikel 3 bestimmt das Inkrafttreten der Richtlinie.

Vorschlag für eine

## RICHTLINIE DES RATES

### zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Dauer der Verpflichtung, einen Mindestnormalsatz einzuhalten

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 113,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments<sup>5</sup>,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>6</sup>,

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Artikel 97 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates<sup>7</sup> sieht vor, dass vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 der Normalsatz der Mehrwertsteuer mindestens 15 % betragen muss.
- (2) Durch den in den Mitgliedstaaten derzeit geltenden Normalsatz wurde in Verbindung mit dem Mechanismus der Übergangsregelung gewährleistet, dass dieses System in akzeptabler Weise funktioniert hat. Mit neuen Vorschriften bezüglich des Ortes der Erbringung von Dienstleistungen, die die Besteuerung am Ort des Verbrauchs begünstigen, wurden die Möglichkeiten, durch Standortverlagerung von unterschiedlichen MwSt-Sätzen zu profitieren, weiter eingeschränkt und mögliche Wettbewerbsverzerrungen verringert.
- (3) Um zu verhindern, dass zunehmende Unterschiede zwischen den MwSt-Normalsätzen der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union strukturelle Ungleichgewichte verursachen und in einigen Wirtschaftszweigen zu Wettbewerbsverzerrungen führen, ist es im Bereich der indirekten Steuern üblich, Mindestsätze festzulegen. Bei der Mehrwertsteuer ist dies nach wie vor erforderlich.
- (4) Bis zu einer endgültigen MwSt-Regelung für den Handel innerhalb der EU wäre es verfrüht, einen dauerhaften Normalsatz festzulegen oder eine Änderung des Mindestsatzes zu erwägen.
- (5) Daher erscheint es zweckmäßig, den Mindestnormalsatz von derzeit 15 % während eines Zeitraums beizubehalten, der Rechtssicherheit gewährleistet und eine weitere Prüfung ermöglicht.

<sup>5</sup> ABl. C , , S. .

<sup>6</sup> ABl. C , , S. .

<sup>7</sup> Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

(6) Damit wird nicht ausgeschlossen, dass die MwSt-Vorschriften vor dem 31. Dezember 2017 erneut überprüft werden, um der definitiven Vereinbarung einer endgültigen MwSt-Regelung für den Handel innerhalb der EU Rechnung zu tragen.

(7) Die Richtlinie 2006/112/EG sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

Artikel 97 der Richtlinie 2006/112/EG erhält folgende Fassung:

#### *„Artikel 97*

Vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2017 muss der Normalsatz mindestens 15 % betragen.“

#### *Artikel 2*

1. Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie spätestens zum 1. Januar 2016 nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

#### *Artikel 3*

Diese Richtlinie tritt am [...] Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

#### *Artikel 4*

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*