



Brüssel, den 6. Dezember 2018  
(OR. en)

15082/18

FISC 519  
ECOFIN 1158  
CO EUR-PREP 57

## VERMERK

---

Absender: Generalsekretariat des Rates  
Empfänger: Delegationen  
Betr.: Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat zu Steuerfragen

---

1. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) wurde ersucht, dem Europäischen Rat Bericht über verschiedene Steuerfragen zu erstatten, die insbesondere in dessen Schlussfolgerungen vom März und Juni 2012, vom Mai 2013, vom Dezember 2014 und vom Oktober 2017 genannt wurden.
2. Die hochrangige Gruppe "Steuerfragen" (im Folgenden "hochrangige Gruppe") hat in ihrer Sitzung vom 22. November 2018 den Entwurf eines Berichts des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat zu Steuerfragen erstellt und eine Einigung darüber erzielt, sodass der Entwurf über den AStV an den Rat weitergeleitet werden kann.
3. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) hat den Bericht in der als Anlage beigefügten Fassung auf seiner Tagung vom 4. Dezember 2018 gebilligt und sich darauf verständigt, ihn dem Europäischen Rat auf dessen Tagung am 13. Dezember 2018 vorzulegen.

**BERICHT DES RATES (WIRTSCHAFT UND FINANZEN) AN DEN EUROPÄISCHEN  
RAT ZU STEUERFRAGEN**

1. Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Fortschritte, die der Rat unter österreichischem Vorsitz erzielt hat, sowie einen Überblick über den Stand der wichtigsten Dossiers, die im Bereich Steuerfragen verhandelt werden.
2. Der Bericht gibt einen Überblick über den Stand der einschlägigen Beratungen im Rat und behandelt verschiedene Fragen, die in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 1./2. März 2012<sup>1</sup> zum Thema Wachstum, in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 2012<sup>2</sup>, 22. Mai 2013<sup>3</sup>, 24./25. Oktober 2013<sup>4</sup>, 19./20. Dezember 2013<sup>5</sup>, 20./21. März 2014<sup>6</sup>, 26./27. Juni 2014<sup>7</sup>, 18. Dezember 2014<sup>8</sup> und 19. Oktober 2017<sup>9</sup>, in den Schlussfolgerungen des Rates im Bereich der Mehrwertsteuer von 2012<sup>10</sup> und 2016<sup>11</sup> sowie in den Schlussfolgerungen des Rates zum Thema "Bewältigung der Problematik der Besteuerung der Gewinne der digitalen Wirtschaft" von 2017<sup>12</sup> angesprochen wurden.
3. Der österreichische Vorsitz hat besonderes Augenmerk auf die Besteuerung der Digitalwirtschaft gelegt, mit dem Ziel, bis zum Ende seiner Amtszeit eine Einigung zu erzielen. Am 4. Dezember 2018 hat der Vorsitz dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) die Richtlinie zur Digitalsteuer vorgelegt.

---

<sup>1</sup> Dok. EUCO 4/3/12 REV 3 (Nummern 9 und 21).

<sup>2</sup> Dok. EUCO 76/12 vom 28./29. Juni 2012.

<sup>3</sup> Dok. EUCO 75/1/13 REV 1 vom 22. Mai 2013.

<sup>4</sup> Dok. EUCO 169/13 vom 24./25. Oktober 2013.

<sup>5</sup> Dok. EUCO 217/13 vom 19./20. Dezember 2013.

<sup>6</sup> Dok. EUCO 7/1/14 REV 1 vom 20./21. März 2014.

<sup>7</sup> Dok. EUCO 79/14 Nummer 2.

<sup>8</sup> Dok. EUCO 237/14 Nummer 3.

<sup>9</sup> Dok. EUCO 14/17 Nummer 11.

<sup>10</sup> Dok. 9586/12.

<sup>11</sup> Dok. 9494/16.

<sup>12</sup> Dok. 5175/17.

4. Insbesondere hat der Rat

- a) die Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Harmonisierung und Vereinfachung bestimmter Regelungen des Mehrwertsteuersystems und zur Einführung des endgültigen Systems der Besteuerung des Handels zwischen Mitgliedstaaten angenommen;
- b) die Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 hinsichtlich des Informationsaustauschs zur Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung von Konsignationslagerregelungen angenommen;
- c) die Durchführungsverordnung des Rates zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 hinsichtlich bestimmter Befreiungen bei innergemeinschaftlichen Umsätzen angenommen;
- d) die Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer angenommen;
- e) die Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG des Rates in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze für Bücher, Zeitungen und Zeitschriften angenommen;
- f) die Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG im Hinblick auf den Anwendungszeitraum der fakultativen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft bei Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen und des Schnellreaktionsmechanismus gegen Mehrwertsteuerbetrug angenommen;<sup>13</sup>
- g) eine allgemeine Ausrichtung zur Richtlinie 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 oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts festgelegt;
- h) substanzelle Fortschritte bei einer Reihe wichtiger Gesetzgebungsvorschläge auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer erzielt, einschließlich in Bezug auf die Einzelheiten des endgültigen Mehrwertsteuersystems und der Sonderregelung für KMU usw.;

---

<sup>13</sup> ABl. L 282 vom 12.11.2018, S. 5.

- i) substanzielle Fortschritte auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern im Hinblick auf den Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 92/83/EWG zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke sowie den Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung einer allgemeinen Regelung für Verbrauchsteuern (Neufassung), begleitet von einem Vorschlag für einen Beschluss über die Einführung eines EDV-gestützten Systems zur Beförderung und Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (Neufassung) und einem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 389/2012 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern, erzielt.
5. Die Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)" hat ihre Arbeit zu den verschiedenen Themen innerhalb ihres Mandats weiter fortgesetzt, unter anderem zu mehreren Fragen im Zusammenhang mit der EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke, wie in den Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Dezember 2017 vorgesehen<sup>14</sup>. Die diesbezüglichen Ergebnisse der Gruppe "Verhaltenskodex" wurden dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) am 4. Dezember 2018 in Abstimmung mit der hochrangigen Gruppe unterbreitet<sup>15</sup>.
6. Nachstehend sind ausführlichere Informationen zu den einzelnen Dossiers zusammengestellt.

#### **A. Initiativen im Bereich Steuerrecht der EU**

##### **Gemeinsame (konsolidierte) Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage**

7. Im Rahmen der Wiederaufnahme des Vorschlags für eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage aus dem Jahr 2011 hat die Kommission Vorschläge für Richtlinien des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (im Folgenden "GKB")<sup>16</sup> und über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (im Folgenden "GKKB") vorgelegt<sup>17</sup>. Der GKB-Vorschlag enthält gemeinsame Vorschriften für die Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage multinationaler Unternehmen in der EU, während der GKKB-Vorschlag den GKB-Vorschlag um das Element der Konsolidierung ergänzt.

---

<sup>14</sup> Dok. 15429/17.

<sup>15</sup> Dok. 14364/18 / ADD 1-15.

<sup>16</sup> Dok. 13730/16.

<sup>17</sup> Dok. 13731/16.

8. Am 6. Dezember 2016 vertrat der Rat (Wirtschaft und Finanzen) die Auffassung<sup>18</sup>, dass die "*Bestandteile einer gemeinsamen Steuerbemessungsgrundlage*" die Priorität der Arbeit am GKB-Vorschlag darstellen sollten, und ersuchte die Mitgliedstaaten, zu Beginn "*ihre Anstrengungen auf die Vorschriften zur Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage, insbesondere auf die neuen Bestandteile der neu belebten Initiative (Kapitel I bis V)*", zu konzentrieren. Darüber hinaus "*sollten sich die Mitgliedstaaten anschließend auf die übrigen Bestandteile der gemeinsamen Bemessungsgrundlage konzentrieren (Kapitel VI bis XI)*". In Bezug auf den GKKB-Vorschlag kam der Rat überein, dass er erst dann auf fachlicher Ebene geprüft wird, wenn die Beratungen über den GKB-Vorschlag erfolgreich abgeschlossen worden sind.
9. Der maltesische Vorsitz hat anschließend den Schwerpunkt bei den fachlichen Beratungen auf die neuen Elemente des GKB-Vorschlags gelegt, d. h. den erhöhten Abzug für Forschungs- und Entwicklungskosten zur Förderung von Innovationen (Artikel 9), den neuen Freibetrag für Wachstum und Investitionen, der Fremdfinanzierungsanreizen entgegenwirken soll (Artikel 11), und den zeitlich begrenzten Verlustausgleich (Artikel 42). Da die Frage der richtigen Mischung aus Harmonisierung und Flexibilität vor dem Hintergrund eines immer stärker werdenden internationalen Wettbewerbs immer wieder zur Sprache kam, führte der Rat (Wirtschaft und Finanzen) am 23. Mai 2017 eine Orientierungsaussprache darüber. Dabei unterstützten mehrere Minister das Ziel einer möglichst breit angelegten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, um das nationale Steueraufkommen zu wahren.
10. Während des estnischen und des bulgarischen Vorsitzes hat die Gruppe "Steuerfragen" die Einzelprüfung aller Artikel des GKB-Vorschlags abgeschlossen, und es wurde eine Aussprache darüber eingeleitet, inwieweit der GKB-Vorschlag eine angemessene politische Antwort auf die mit der Digitalwirtschaft verbundenen Herausforderungen für die direkte Besteuerung darstellen könnte.
11. Darüber hinaus hat der bulgarische Vorsitz einen ersten Kompromisstext zu Kapitel IV (Abschreibungsregeln) der GKB erstellt und eine Einigung zwischen den Delegationen darüber erzielt, dass die Auswirkungen bestimmter Artikel des GKB-Vorschlags auf die nationalen Steuereinnahmen unter Heranziehung einer gemeinsamen Methodik und gemeinsamer Hypothesen (Kompromisstext des Vorsitzes) zur besseren Vergleichbarkeit der Ergebnisse auf freiwilliger Basis bewertet werden. Er hat ferner Beratungen über den Grad der Harmonisierung, den Anwendungsbereich und die Flexibilität für die Mitgliedstaaten eingeleitet.

---

<sup>18</sup> Dok. 15315/16.

12. Das Ergebnis dieser Bewertungen in Bezug auf die nationalen Steuereinnahmen wurde von der hochrangigen Gruppe am 26. Oktober 2018 auf der Grundlage eines Fragebogens erörtert, der den Delegationen am 1. Oktober 2018 übermittelt wurde: Insgesamt arbeiteten 23 Mitgliedstaaten an einer Bewertung der ausgewählten Artikel in Bezug auf die Steuereinnahmen, doch nur 12 konnten (vorläufige) Ergebnisse melden. Diese Aussprache ermöglichte es, Leitlinien für die laufenden Beratungen auf fachlicher Ebene in der hochrangigen Gruppe zu geben.
13. In Bezug auf den Anwendungsbereich des Vorschlags wurden zwei mögliche Ansätze zur Lösung dieses Problems erörtert: Entweder würde der verbindliche Anwendungsbereich auf alle Körperschaftsteuerpflichtigen ausgeweitet (erweiterter Anwendungsbereich), oder die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, könnten freiwillig auch Unternehmen unterhalb des Schwellenwerts von 750 Mio. EUR einbeziehen, indem sie ihre nationalen Vorschriften zur Körperschaftsteuer an die GKB-Vorschriften anpassen (einseitige Anpassung). Die Nachteile einer Ausweitung des Anwendungsbereichs wurden ebenfalls hervorgehoben:
- a) Im Rahmen der GKB wären stärker harmonisierte Vorschriften erforderlich (z. B. für KMU oder spezifische Sektoren, die typischerweise unterhalb des Schwellenwerts von 750 Mio. EUR liegen);
  - b) die Flexibilität für nationale steuerpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten würde stark eingeschränkt, d. h. es bestünde eine erhöhte Notwendigkeit, flexible Lösungen für schnelle und gezielte Änderungen der GKB vorzusehen;
  - c) schließlich könnten Fragen zu den Aspekten der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zur Sprache gebracht werden – insbesondere durch die nationalen Parlamente.
14. Die Delegationen vertraten zwar unterschiedliche Auffassungen zu den oben genannten Punkten, doch stellte der Vorsitz fest, dass die nationalen Bewertungen der Auswirkungen des GKB-Vorschlags auf die nationalen Steuereinnahmen ein neues Licht auf diese Angelegenheit werfen könnten, da die Rückmeldungen der Delegationen Folgendes zeigten:

- a) Wenn die GKB für Unternehmen, die unterhalb des Schwellenwerts liegen, fakultativen Charakter hat, führt dies zu einer Verringerung der Steuerbemessungsgrundlage, da zu erwarten ist, dass die Steuerzahler das System wählen, das sie am meisten begünstigt;
  - b) die Auswirkungen des GKB-Vorschlags auf die nationalen Steuereinnahmen sind insgesamt positiver, wenn der Vorschlag für alle Körperschaftsteuerpflichtigen gilt (in einigen Fällen werden dadurch sogar nachteilige Auswirkungen vermieden – dabei bleiben steuerliche Anreize unberücksichtigt).
15. Vor diesem Hintergrund hat der Vorsitz vorgeschlagen, den verbindlichen Anwendungsbereich der GKB auf alle Körperschaftsteuerpflichtigen auszuweiten und neue spezifische (aber grundsatzgestützte) Bestimmungen in der GKB für KMU und spezifische Sektoren zu prüfen, die bei Bedarf durch Durchführungsrechtsakte des Rates ergänzt werden könnten. Die Auffassungen der Delegationen gingen jedoch nach wie vor auseinander: Während einige Delegationen dieses Vorgehen befürworteten, lehnten andere es im Gegenzug ab oder hielten einen neuen Legislativvorschlag der Kommission für erforderlich, und weitere Delegationen waren noch unentschlossen.
16. Im Hinblick auf die Frage der vorgeschlagenen steuerlichen Anreize in Artikel 9 Absatz 3, Artikel 11 und Artikel 42 des GKB-Vorschlags schlug der Vorsitz vor, diese zu einem späteren Zeitpunkt zu erörtern, sobald der technische Kern der gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage vereinbart worden ist, da sie erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Steuereinnahmen haben. Die meisten Delegationen befürworteten diese Vorgehensweise, doch einige Delegationen lehnten sie ab. Eine Delegation schlug ferner vor, die Möglichkeit einer Übergangsbestimmung zum Ausgleich der anfänglichen negativen Auswirkungen auf den Haushalt zu prüfen, die im Laufe der Zeit abnehmen dürften.
17. Die Beratungen über Artikel 5 des GKB-Vorschlags (Betriebsstätte in einem Mitgliedstaat eines Steuerpflichtigen, der steuerlich in der Union ansässig ist) wurden ebenfalls auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, da wesentliche Änderungen an diesem Artikel in dem Vorschlag der Kommission über eine signifikante digitale Präsenz (SDP) enthalten sind und die diesbezüglichen Arbeiten in der OECD noch andauern (siehe nachstehender Abschnitt über die Entwicklungen auf internationaler Ebene in Bezug auf die Besteuerung der digitalen Wirtschaft).

18. Der österreichische Vorsitz hat Kompromisstexte zu den GKB-Kapiteln I bis V vorgelegt, wobei er sich auf die Arbeit des maltesischen und des bulgarischen Vorsitzes stützte, um die Beratungen über diesen technischen Kern voranzutreiben. Das Ergebnis dieser Beratungen findet sich im jüngsten Kompromisstext des Vorsitzes wieder<sup>19</sup>.

### **Paket zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft**

19. Im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Rates zum Thema "Bewältigung der Problematik der Besteuerung der Gewinne der digitalen Wirtschaft" vom 5. Dezember 2017 hat die Kommission am 21. März 2018 ihr "Paket zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft" vorgelegt, das aus Folgendem besteht:
- i) einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Vorschriften für die Unternehmensbesteuerung einer signifikanten digitalen Präsenz (auf der Grundlage von Artikel 115 AEUV);
  - ii) einer Empfehlung der Kommission zur Körperschaftsbesteuerung einer signifikanten digitalen Präsenz;
  - iii) einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum gemeinsamen System einer Digitalsteuer auf Erträge aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen (auf der Grundlage von Artikel 113 AEUV);
  - iv) einer Mitteilung "Zeit für einen modernen, fairen und effizienten Steuerstandard für die digitale Wirtschaft".
20. Der österreichische Vorsitz setzte die Arbeit des vorangegangenen Vorsitzes fort, um für eine umgehende und vorrangige Prüfung des Pakets zu sorgen.
21. Um den Rahmen dafür zu schaffen, organisierte der Vorsitz am 5./6. Juli 2018 eine Konferenz über die Besteuerung der digitalen Wirtschaft, um einen Gedankenaustausch in einem informellen Rahmen zu ermöglichen.

---

<sup>19</sup> Siehe Dok. 13024/18. Hinweis: Passagen, die sich auf eine mögliche Ausweitung des Anwendungsbereichs und steuerliche Anreize beziehen, sind durch eckige Klammern gekennzeichnet.

22. Im Einklang mit dem Fahrplan des bulgarischen Vorsitzes für die Besteuerung der digitalen Wirtschaft<sup>20</sup> wurde vereinbart, den Schwerpunkt der Beratungen auf den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum gemeinsamen System einer Digitalsteuer auf Erträge aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen (im Folgenden "DST-Vorschlag") zu legen.
23. Mit der fachlichen Prüfung des DST-Vorschlags während des österreichischen Vorsitzes wurde am 18. Juli 2018 in der Gruppe "Steuerfragen" begonnen.
24. Am 8./9. September 2018 erörterten die Wirtschafts- und Finanzminister auf einer informellen Tagung den DST-Vorschlag auf der Grundlage eines Diskussionspapiers des Vorsitzes.
25. Der DST-Vorschlag wurde in den Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" vom 13. September, 24. September, 11. Oktober, 25. Oktober, 12. November und 21. November 2018, in der Sitzung der Steuerattachés vom 16. November und in den Sitzungen der hochrangigen Gruppe vom 25. September, 26. Oktober und 22. November 2018 weiter geprüft.
26. Der Vorsitz hat dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) auf seiner Tagung vom 6. November 2018 den DST-Vorschlag vorgelegt, um den Sachstand zu erläutern und zwei spezifische Aspekte zu erörtern: den Anwendungsbereich in Bezug auf steuerbare Dienstleistungen und den Ablauf der Geltungsdauer der Richtlinie. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) erteilte der fachlichen Ebene ein klares Mandat, an technischen Fragen weiter zu arbeiten. Der Vorsitz handelte entsprechend mit Blick auf seinen Beschluss, den DST-Vorschlag für eine Einigung bis zur Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) im Dezember 2018 vorzubereiten, wie von mehreren Mitgliedstaaten gefordert.
27. Der Vorsitz hat dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) auf seiner Tagung am 4. Dezember 2018 den DST-Vorschlag im Hinblick auf eine allgemeine Ausrichtung vorgelegt. Die fachliche Arbeit wird auf der Grundlage der Beratungen im Rat (Wirtschaft und Finanzen) fortgesetzt.

---

<sup>20</sup> Dok. 9052/18.

## **Entwicklungen auf internationaler Ebene in Bezug auf die Besteuerung der digitalen Wirtschaft**

28. Die Taskforce der OECD zur digitalen Wirtschaft ist am 10./11. Juli 2018 in Paris zusammengetreten, um ihre Arbeit nach der Annahme des Zwischenberichts über die steuerlichen Herausforderungen der Digitalisierung, der ein wichtiger Meilenstein für die Arbeit auf internationaler Ebene ist<sup>21</sup>, im Hinblick auf eine Annahme des Abschlussberichts bis 2020 fortzusetzen.
29. Am 4./5. Dezember 2018 soll die Taskforce zusammentreten, um einen Vermerk des OECD-Sekretariats zu erörtern, in dem konkrete Vorschläge aus der letzten Sitzung detailliert ausgearbeitet sind. Der Vorsitz organisierte in der Sitzung der hochrangigen Gruppe vom 22. November 2018 einen Gedankenaustausch zur Vorbereitung der Sitzung der Taskforce.

## **Mehrwertsteuer**

30. 2016 nahm der Rat zwei Texte mit Schlussfolgerungen an: Im Mai 2016<sup>22</sup> antwortete der Rat auf den Aktionsplan der Kommission im Bereich der Mehrwertsteuer mit dem Titel "Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum" vom 7. April 2016, und im November 2016 äußerte sich der Rat zu Verbesserungen der derzeitigen Mehrwertsteuervorschriften der EU für grenzüberschreitende Umsätze<sup>23</sup>.
31. Als Folgemaßnahme zu ihrem Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer hat die Kommission eine erhebliche Zahl von Gesetzgebungsvorschlägen im Bereich der Mehrwertsteuer vorgelegt. Insgesamt zielen diese Vorschläge darauf ab, das Mehrwertsteuersystem zu modernisieren, um es an die digitale Wirtschaft und die Bedürfnisse der KMU anzupassen, die Mehrwertsteuerlücke zu schließen und die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer zu verbessern.

---

<sup>21</sup> [https://back-g20.argentina.gob.ar/sites/default/files/media/communique\\_g20.pdf](https://back-g20.argentina.gob.ar/sites/default/files/media/communique_g20.pdf)

<sup>22</sup> Dok. 9494/16.

<sup>23</sup> Dok. 14257/16.

32. Während der Amtszeit des österreichischen Vorsitzes lagen dem Rat und/oder seinen Vorbereitungsgremien Gesetzgebungsdocs in den folgenden Bereichen vor:
- a) Gesetzgebungspaket "Schnelle Lösungen im Mehrwertsteuerbereich";
  - b) Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer;
  - c) Mehrwertsteuer für elektronische Veröffentlichungen;
  - d) Endgültiges Mehrwertsteuersystem;
  - e) Reform der Mehrwertsteuersätze;
  - f) Vereinfachung der Mehrwertsteuervorschriften für KMU;
  - g) Fakultative sektorale Umkehrung der Steuerschuldnerschaft und Schnellreaktionsmechanismus;
  - h) Generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft;
  - i) Campione d'Italia und der zum italienischen Gebiet gehörende Teil des Lagoner Sees.
33. Ferner wird erwartet, dass die Kommission einen Gesetzgebungsprojekt vorlegen wird, der aufgrund der Annahme des "Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr" durch den Rat im Dezember 2017 erforderlich ist. Der Vorschlag betrifft die Umsetzung des Mehrwertsteuerpakets für die digitalen Märkte in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen. In diesem Zusammenhang sei an die Bedeutung des digitalen Binnenmarkts sowie an die Erklärung erinnert, die zum Zeitpunkt der Annahme dieser Rechtsakte ins Protokoll der Ratstagung aufgenommen wurde. Daher bleibt es nach wie vor oberste Priorität, bei diesem Dossier so schnell wie möglich Fortschritte zu erzielen. Wenn der erwartete Vorschlag der Kommission rechtzeitig vorgelegt wird, beabsichtigt der österreichische Vorsitz, ihn noch während seiner Amtszeit in einer der nächsten Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" zu erörtern.
34. Nachstehend sind ausführlichere Informationen zu den einzelnen Dossiers im Bereich der Mehrwertsteuer zusammengestellt.

a) "Schnelle Lösungen" im Mehrwertsteuerbereich

35. Die Kommission hat am 4. Oktober 2017 drei Gesetzgebungsvorschläge vorgelegt:

- i) einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Harmonisierung und Vereinfachung bestimmter Regelungen des Mehrwertsteuersystems und zur Einführung des endgültigen Systems der Besteuerung des Handels zwischen Mitgliedstaaten<sup>24</sup>,
- ii) einen Vorschlag für eine Durchführungsverordnung des Rates zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 hinsichtlich bestimmter Befreiungen bei innergemeinschaftlichen Umsätzen<sup>25</sup> und
- iii) einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 hinsichtlich des zertifizierten Steuerpflichtigen<sup>26</sup>.

36. Neben den "Grundpfeilern" des endgültigen Mehrwertsteuersystems und dem Begriff des zertifizierten Steuerpflichtigen, die der Rat im Rahmen der gesamten Beratungen über das endgültige Mehrwertsteuersystem (weitere Einzelheiten siehe Nummern 48 bis 87 dieses Berichts) zu erörtern vereinbarte, enthielten die Vorschläge als Reaktion auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 8. November 2016 auch einige kurzfristige Verbesserungen des derzeitigen Mehrwertsteuersystems:

- i) Vereinfachung und Harmonisierung von Vorschriften für Konsignationslager;
- ii) die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer des Erwerbers wird eine materielle Voraussetzung für die Mehrwertsteuerbefreiung einer innergemeinschaftlichen Lieferung von Gegenständen;
- iii) Vereinfachung und Harmonisierung von Reihengeschäften zur Stärkung der Rechtssicherheit;
- iv) Vereinfachung und Harmonisierung der Regeln zum Nachweis der innergemeinschaftlichen Beförderung von Gegenständen im Hinblick auf die Anwendung der Befreiung.

---

<sup>24</sup> Dok. 12882/17.

<sup>25</sup> Dok. 12881/17.

<sup>26</sup> Dok. 12880/17 (später geändert durch den in Dok. 14893/17 enthaltenen Gesetzgebungsvorschlag, durch den die Bestimmung des "zertifizierten Steuerpflichtigen" in diesen neuen Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 904/2010 aufgenommen wurde).

37. Unter österreichischem Vorsitz wurde diesen Gesetzgebungsvorschlägen besondere Aufmerksamkeit gewidmet.
38. Um frühzeitig Fortschritte erzielen und wichtige Fragen im Mehrwertsteuerbereich regeln zu können, erachtete es der Rat für angemessen und notwendig, die Arbeit in den Kernbereichen dieses Kommissionsvorschlags zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG hinsichtlich der Harmonisierung und Vereinfachung bestimmter Vorschriften im Mehrwertsteuersystem sowie des Vorschlags für eine Durchführungsverordnung des Rates zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 hinsichtlich bestimmter Befreiungen für innergemeinschaftliche Umsätze vorzuziehen, während gleichzeitig festgestellt wurde, dass für die übrigen Teile des Vorschlags, die sich auf zertifizierte Steuerpflichtige und auf Artikel 402 der Mehrwertsteuerrichtlinie beziehen, weitere Beratungen erforderlich sein werden.
39. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) war am 22. Juni 2018 noch nicht in der Lage, eine Einigung über diese Gesetzgebungsvorschläge zu erzielen<sup>27</sup>. Während der Amtszeit des österreichischen Vorsitzes, und zwar am 2. Oktober 2018, hat der Rat (Wirtschaft und Finanzen) eine allgemeine Ausrichtung zu dem Gesetzgebungspaket "Schnelle Lösungen im Mehrwertsteuerbereich" festgelegt<sup>28</sup>.
40. Die Kommission und der Rat haben in einer gemeinsamen Erklärung zu Protokoll gegeben, dass sie sich dessen bewusst sind, dass es bei der mehrwertsteuerlichen Behandlung von selbstständigen Zusammenschlüssen von Personen, die ihre Dienstleistungen zusammenlegen und die Kosten auf ihre Mitglieder aufteilen, gewisse Abweichungen gibt. Der Rat und die Kommission stellen fest, dass es notwendig ist, bei diesen Mehrwertsteuervorschriften zu selbstständigen Zusammenschlüssen von Personen für Klarheit zu sorgen. Die Kommission wird diese Frage im Rahmen einer Studie, die in Kürze eingeleitet wird, in aller Ausführlichkeit im Hinblick auf einen möglichen Vorschlag, vorbehaltlich ihres Initiativrechts, prüfen.

---

<sup>27</sup> Dok. 10335/18.

<sup>28</sup> Dok. 12564/18.

41. Die folgenden drei Rechtsakte wurden vom Rat (Wirtschaft und Finanzen) am 4. Dezember 2018 angenommen<sup>29</sup>:
- i) Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Harmonisierung und Vereinfachung bestimmter Regelungen des Mehrwertsteuersystems zur Besteuerung des Handels zwischen Mitgliedstaaten;
  - ii) Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 hinsichtlich des Informationsaustauschs zur Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung von Konsignationslagerregelungen;
  - iii) Durchführungsverordnung des Rates zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 hinsichtlich bestimmter Befreiungen bei innergemeinschaftlichen Umsätzen.
- b) Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer
42. Am 30. November 2017 hat die Kommission einen geänderten Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer vorgelegt<sup>30</sup>, der auch die Bestimmungen des Kommissionsvorschlags vom 4. Oktober 2017 für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 hinsichtlich des zertifizierten Steuerpflichtigen enthielt<sup>31</sup>.
43. Diese Initiative ist Teil des Pakets "Steuergerechtigkeit" zur Schaffung eines einheitlichen EU-Mehrwertsteuerraums, das im Fahrplan der Kommission für eine geeintere, stärkere und demokratischere Union angekündigt wurde. Ziel ist die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs, indem die Empfehlungen des Rates, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rechnungshofs umgesetzt werden und die Zusammenarbeit der Steuerbehörden untereinander und mit anderen Strafverfolgungsbehörden spürbar und rasch verbessert wird.

---

<sup>29</sup> Dok. 13020/18.

<sup>30</sup> Dok. 14893/17.

<sup>31</sup> Dok. 12880/17.

44. Der Vorschlag ist darauf ausgerichtet, in die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates<sup>32</sup> – die wichtigste Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug – Maßnahmen aufzunehmen, die konkret darauf ausgelegt sind, gegen die wichtigsten EU-weit auftretenden Formen des grenzüberschreitenden Betrugs vorzugehen.
45. Diesem Dossier wurde eine hohe Priorität eingeräumt, und am 22. Juni 2018 hat der Rat eine allgemeine Ausrichtung zum Kompromisstext des Vorsitzes festgelegt<sup>33</sup>.
46. Auf seiner Tagung vom 2. Oktober 2018 hat der Rat (Wirtschaft und Finanzen) den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer angenommen<sup>34</sup>.

c) Mehrwertsteuer für elektronische Veröffentlichungen

47. Die Kommission hat am 1. Dezember 2016 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze für Bücher, Zeitungen und Zeitschriften vorgelegt<sup>35</sup>.
48. In der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem war vorgesehen, dass elektronisch erbrachte Dienstleistungen, einschließlich elektronisch bereitgestellter Veröffentlichungen, zum Normalsatz besteuert werden. Für Veröffentlichungen auf physischen Trägern kann ein ermäßigerter Mehrwertsteuersatz gelten, und einigen Mitgliedstaaten wurde zudem die Möglichkeit eingeräumt, weiterhin besonders ermäßigte Steuersätze einschließlich Steuerbefreiungen mit Recht auf Vorsteuerabzug anzuwenden (Nullsteuersatz).
49. Im Einklang mit den Zielen ihrer Strategie für einen digitalen Binnenmarkt hat die Kommission die Aufgabe übernommen, die Mehrwertsteuer für die digitale Wirtschaft zu modernisieren, und demzufolge vorgeschlagen, die Möglichkeit der Anwendung von ermäßigten und besonders ermäßigten Steuersätzen sowie Nullsteuersätzen für elektronische Veröffentlichungen zu eröffnen.

---

<sup>32</sup> Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betriebsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (Neufassung).

<sup>33</sup> Dok. 9820/18.

<sup>34</sup> Dok. 12621/18.

<sup>35</sup> Dok. 14823/16.

50. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) hat am 21. März 2017 eine Orientierungsaussprache über dieses Dossier geführt. Im Anschluss an die fachlichen Vorarbeiten hat der Rat (Wirtschaft und Finanzen) das Dossier auf seinen Tagungen vom 16. Juni 2017<sup>36</sup>, 25. Mai 2018 und 13. Juli 2018<sup>37</sup> geprüft; die erforderliche einstimmige Zustimmung zum Kompromisstext wurde jedoch nicht erzielt.
51. Auf seiner Tagung vom 2. Oktober 2018 erzielte der Rat (Wirtschaft und Finanzen) eine politische Einigung<sup>38</sup>, und die Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze für Bücher, Zeitungen und Zeitschriften wurde vom Rat (Wirtschaft und Finanzen) auf seiner Tagung vom 6. November 2018 angenommen<sup>39</sup>.

d) Endgültiges Mehrwertsteuersystem

### **Hintergrund**

52. Als Folgemaßnahme zu ihrem Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer "Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum" vom 7. April 2016 wählte die Kommission in Bezug auf das endgültige Mehrwertsteuersystem (das wichtigste politische Ziel im Mehrwertsteuerbereich) einen zweistufigen gesetzgeberischen Ansatz<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Dok. 8076/17 und 10040/17 + COR 1.

<sup>37</sup> Dok. 8771/18.

<sup>38</sup> Dok. 12622/18.

<sup>39</sup> ABl. L 286 vom 14.11.2018, S. 20.

<sup>40</sup> Dok. 12617/17.

53. Im Rahmen des **ersten Teils des ersten Gesetzgebungsschritts** enthielt das im Oktober 2017 vorgelegte Paket von drei Gesetzgebungsvorschlägen (das Dossier der sogenannten "schnellen Lösungen" im Mehrwertsteuerbereich, das aus drei Gesetzgebungsakten bestand<sup>41</sup>, die auf vier kurzfristige Verbesserungen ("schnelle Lösungen") des derzeitigen Mehrwertsteuersystems abzielten) eine Reihe neuer Bestimmungen zum Begriff des zertifizierten Steuerpflichtigen und zu den sogenannten "Grundpfeilern" des endgültigen Mehrwertsteuersystems (in Form von Änderungen des Artikels 402 der Mehrwertsteuer-richtlinie).
54. Bei der Erörterung des Gesetzgebungspakets "Schnelle Lösungen im Mehrwertsteuerbereich" (nähtere Einzelheiten siehe Nummern 31 bis 37 dieses Berichts) waren sich alle Mitgliedsstaaten im Rat einig, dass es angemessen und erforderlich ist, die Arbeiten am Kern der Kommissionsvorschläge zu den "schnellen Lösungen" voranzutreiben, um rasche Fortschritte zu ermöglichen und wichtige Fragen im Mehrwertsteuerbereich zu regeln; gleichzeitig stellten sie fest, dass die übrigen Teile der Vorschläge in Bezug auf den zertifizierten Steuerpflichtigen und den Wortlaut der Änderungen des Artikels 402 der Mehrwertsteuerrichtlinie im Zusammenhang mit anderen Gesetzgebungsvorschlägen im Bereich der Mehrwertsteuer (Vorschläge zu den technischen Einzelheiten des endgültigen Mehrwertsteuersystems / der Mehrwertsteuersätze<sup>42</sup>) weiter erörtert werden müssen.
55. Im Rahmen des **zweiten Teils des ersten Gesetzgebungsschritts** hat die Kommission im Mai 2018 den Gesetzgebungsvorschlag über detaillierte technische Maßnahmen für die Anwendung des endgültigen Mehrwertsteuersystems (im Folgenden "Kommissionsvorschlag") vorgelegt. In einer der Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" während des bulgarischen Vorsitzes hat die Kommission den Vorschlag näher erläutert.

---

<sup>41</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Harmonisierung und Vereinfachung bestimmter Regelungen des Mehrwertsteuersystems und zur Einführung des endgültigen Systems der Besteuerung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten (Dok. 12882/17); Vorschlag für eine Durchführungsverordnung des Rates zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 hinsichtlich bestimmter Befreiungen bei innergemeinschaftlichen Umsätzen (Dok. 12881/17); Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 hinsichtlich des zertifizierten Steuerpflichtigen (Dok. 12880/17, später geändert durch den in Dok. 14893/17 enthaltenen Gesetzgebungsvorschlag, mit dem die Bestimmung des "zertifizierten Steuerpflichtigen" in diesen neuen Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 904/2010 aufgenommen wurde).

<sup>42</sup> Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze.

56. Während des österreichischen Vorsitzes wurde dem Kommissionsvorschlag zum endgültigen Mehrwertsteuersystem eine hohe Priorität eingeräumt, und er war Hauptthema einer großen Zahl von Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen", da dieses Dossier eine eingehende fachliche Prüfung erfordert, bevor die endgültigen politischen Entscheidungen getroffen werden, die es ermöglichen, auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags einen Kompromisstext auszuarbeiten, der zu einer Einigung zwischen allen Mitgliedstaaten über die Einzelheiten des endgültigen Mehrwertsteuersystems führt.

## **Sachstand**

57. Die Mitgliedstaaten begrüßen die Initiative, die die Kommission zur Verwirklichung eines endgültigen Mehrwertsteuersystems ergriffen hat.
58. Das Funktionieren des künftigen endgültigen Mehrwertsteuersystems sowie gegebenenfalls vereinbarter begleitender Maßnahmen wird in hohem Maße von der konkreten Ausgestaltung des Systems abhängen. Hauptziel der Beratungen unter österreichischem Vorsitz war es daher, die wesentlichen Bestandteile des Kommissionsvorschlags sowie deren Auswirkungen zu ermitteln und zu prüfen, ob ihrem Ziel angemessene Anpassungen oder Ergänzungen von den Mitgliedstaaten für notwendig und zweckmäßig erachtet werden.
59. Anstelle einer Prüfung der einzelnen Artikel des Vorschlags, die angesichts des Umfangs, der Komplexität und der politischen Sensibilität des Vorschlags keine großen Fortschritte bei diesem Dossier hervorgebracht hätte, wurde der Schwerpunkt der Beratungen auf sechs Schlüsselkomponenten gelegt:
- i) Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat,
  - ii) Änderung der Vorschriften für grenzüberschreitende Lieferungen von Gegenständen zwischen Unternehmen innerhalb der EU im Sinne eines einzigen Umsatzes zwischen Unternehmen (innerhalb der Union erfolgende Lieferung von Gegenständen im Bestimmungsmitgliedstaat) anstelle der derzeitigen zwei Umsätze (steuerbefreite innergemeinschaftliche Lieferung von Gegenständen in dem Mitgliedstaat, in dem die Versendung oder Beförderung beginnt, und innergemeinschaftlicher Erwerb im Bestimmungsmitgliedstaat),

- iii) Gestaltung und Funktionsweise der Bestimmungen zum Begriff des zertifizierten Steuerpflichtigen und zu dessen Zertifizierung,
  - iv) Vorschriften für Lieferungen von Gegenständen an zertifizierte Steuerpflichtige,
  - v) Vorschriften für Lieferungen von Gegenständen an nicht zertifizierte Steuerpflichtige, einschließlich begleitender Maßnahmen, und
  - vi) Ausweitung der einzigen Anlaufstelle.
60. Es sei darauf hingewiesen, dass sich die Mitgliedstaaten über das generelle Ziel des weiteren Vorgehens einig waren, nämlich dass die Vorteile des endgültigen Mehrwertsteuersystems dessen Kosten überwiegen sollten. Mit anderen Worten: Das endgültige Mehrwertsteuersystem sollte tatsächlich zu einer Verringerung der Risiken von Betrug, Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung führen und sich somit positiv auf die Steuereinnahmen auswirken und positive oder zumindest verhältnismäßige Auswirkungen auf die Befolgungskosten von Unternehmen und Steuerbehörden haben, und dabei zugleich den Grundsatz der Neutralität der Mehrwertsteuer wahren. Zusätzliche Verwaltungskosten für die Steuerbehörden, soweit vorhanden, sollten einen wirksamen Beitrag dazu leisten, die Risiken von Betrug, Steuervermeidung, Steuerhinterziehung oder Steuerausfällen auf ein Mindestmaß zu verringern, und zur Verbesserung der Steuerehrlichkeit beitragen.

### **i) Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat**

61. In seinen im Jahr 2016 angenommenen Schlussfolgerungen zum Aktionsplan der Kommission im Bereich der Mehrwertsteuer hat der Rat bekräftigt, 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 Ursprungsmittelstaat zu besteuern sind", im Rahmen des endgültigen Mehrwertsteuersystems für B2B-Umsätze durch den Grundsatz der "Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat" ersetzt werden sollte, wie er bereits in seinen Schlussfolgerungen vom 15. Mai 2012 erklärt hat. Der Rat hat ferner betont, "dass die Arbeit fortgesetzt werden muss, um eine Grundlage für die politische Entscheidung über das endgültige Mehrwertsteuersystem zu schaffen"<sup>43</sup>.
62. Während der Beratungen unter österreichischem Vorsitz haben die Delegationen erneut hervor, dass diese politischen Vorgaben bei den Beratungen über den Kommissionsvorschlag berücksichtigt werden sollten.

---

<sup>43</sup> Dok. 9494/16 Nummern 24 und 26.

## **ii) Ein Umsatz anstelle von zwei Umsätzen**

63. Gemäß dem Kommissionsvorschlag sollte das derzeitige (Mehrwertsteuer-)System der grenzüberschreitenden Lieferung von Gegenständen zwischen Unternehmen innerhalb der EU, bei dem es zwei Umsätze gibt, durch ein System mit nur einem Umsatz ersetzt werden.
64. Nach dem derzeitigen System nimmt der Lieferant in dem Mitgliedstaat, in dem sich die Gegenstände zum Zeitpunkt des Beginns der Versendung oder Beförderung der Gegenstände an den Erwerber befinden, eine Lieferung von Gegenständen vor, die von der Mehrwertsteuer befreit ist, wenn alle Voraussetzungen für die Befreiung erfüllt sind (innergemeinschaftliche Lieferung von Gegenständen). Der Erwerber tätigt einen innergemeinschaftlichen Erwerb im Bestimmungsmittelstaat.
65. Nach dem Kommissionsvorschlag läge ausschließlich eine innerhalb der Union erfolgende Lieferung von Gegenständen durch den Lieferanten im Bestimmungsmittelstaat vor.
66. Die Mitgliedstaaten haben zum Ausdruck gebracht, dass sie im Wesentlichen damit einverstanden sind, auf der Idee eines Umsatzes anstelle von zwei Umsätzen aufzubauen.

## **iii) Gestaltung und Funktionsweise des Konzepts des zertifizierten Steuerpflichtigen und seiner Zertifizierung**

67. Der Kommissionsvorschlag unterscheidet in seinen Vorschriften – z. B. in Bezug auf die Steuerschuldnerschaft – dazwischen, ob der Erwerber ein zertifizierter Steuerpflichtiger ist oder nicht. Das vorgeschlagene Konzept eines zertifizierten Steuerpflichtigen orientiert sich am Konzept des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, wie es im Zollwesen verwendet wird.
68. Während der Beratungen unter österreichischem Vorsitz sprachen sich mehrere Mitgliedstaaten gegen die Idee aus, ein Konzept eines zertifizierten Steuerpflichtigen einzuführen und unterschiedliche Vorschriften anzuwenden, je nachdem, ob der Erwerber ein zertifizierter Steuerpflichtiger ist oder nicht.

69. Während mehrere Mitgliedstaaten die Idee der Einführung des neuen Begriffs eines zertifizierten Steuerpflichtigen zu unterstützen schienen, äußerten viele Mitgliedstaaten Bedenken hinsichtlich der möglichen Komplexität und ihrer negativen Auswirkungen auf Unternehmen und Steuerbehörden sowie potenzieller Neutralitätsprobleme bei der Einführung eines Systems, in dem abhängig davon, ob der Erwerber ein zertifizierter Steuerpflichtiger ist oder nicht, unterschiedliche Regeln gelten würden.
70. Fast alle Mitgliedstaaten sind sich jedoch einig, dass ein Konzept eines zertifizierten Steuerpflichtigen, falls es eingeführt wird, nicht dem Begriff des "zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten" entsprechen sollte, wie er derzeit für Zollzwecke verwendet wird. Für KMU und größere Unternehmen sollte der gleiche Zugang gewährleistet werden.
71. Im Übrigen haben die Mitgliedstaaten derzeit sehr unterschiedliche Auffassungen über die Gestaltung und Funktionsweise des Konzepts eines zertifizierten Steuerpflichtigen sowie der Zertifizierung, sodass in Erwartung weiterer Beratungen noch zu prüfen sein wird, ob und wie der Begriff eines zertifizierten Steuerpflichtigen Bestandteil des endgültigen Mehrwertsteuersystems sein sollte.

#### **iv) Vorschriften für Lieferungen von Gegenständen an zertifizierte Steuerpflichtige**

72. Gemäß dem Kommissionsvorschlag würde die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft für Lieferungen von Gegenständen von einem nicht ansässigen Lieferanten an einen zertifizierten Steuerpflichtigen gelten. Die zusammenfassende Meldung würde sich auf Dienstleistungen beschränken.
73. Sofern in den laufenden Beratungen über den zertifizierten Steuerpflichtigen eine zufriedenstellende Lösung gefunden wird, könnten sich die Mitgliedstaaten generell darauf einigen, dass die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft für Lieferungen von Gegenständen von einem nicht ansässigen Lieferanten an einen zertifizierten Steuerpflichtigen gelten könnte.
74. Jedoch lehnen die Mitgliedstaaten die Abschaffung der Pflicht zur zusammenfassenden Meldung für innerhalb der Union erfolgende Lieferungen von Gegenständen entschieden ab, sofern es für diese Maßnahme keinen wirksamen Ersatz gibt, durch den eine angemessene Unterrichtung für die Zwecke der steuerlichen Kontrolle gewährleistet würde.

**v) Vorschriften für Lieferungen von Gegenständen an nicht zertifizierte Steuerpflichtige und begleitende Maßnahmen**

75. Das Kernelement des Kommissionsvorschlags zur Verbesserung der Betrugssicherheit des EU-Mehrwertsteuersystems besteht darin, den Lieferanten zu verpflichten, dem Erwerber die Mehrwertsteuer auf innergemeinschaftliche Lieferungen von Gegenständen in Rechnung zu stellen. Eines der Hauptziele ist die Bekämpfung des Karussellbetrugs ("Missing-Trader-Betrug").
76. Karussellbetrug tritt im Zusammenhang mit Lieferungen von Gegenständen insbesondere bei "inländischen" Umsätzen auf, bei denen der Lieferant "verschwindet", bevor er die geschuldete Mehrwertsteuer entrichtet hat, während dem Erwerber die gezahlte Vorsteuer erstattet wird. Beim innergemeinschaftlichen Karussellbetrug, derzeit die häufigste Form des Karussellbetrugs, erwirbt der "missing trader" – zur Maximierung seines Gewinns – die Gegenstände aus einem anderen Mitgliedstaat, um sie de facto mehrwertsteuerfrei zu erhalten, bevor er sie für betrügerische "inländische" Umsätze verwendet.
77. Der Kommissionsvorschlag soll den Karussellbetrug bekämpfen, indem der Lieferant einer innerhalb der Union erfolgenden Lieferung von Gegenständen für den Fall, dass der Erwerber kein zertifizierter Steuerpflichtiger ist, zum Schuldner der Mehrwertsteuer bestimmt wird. Selbst wenn der Erwerber der innerhalb der Union erfolgenden Lieferung von Gegenständen "verschwindet", bevor er die Mehrwertsteuer auf den nachfolgenden "inländischen" Umsatz entrichtet hat, sollte der Mitgliedstaat, in dem die Mehrwertsteuer geschuldet wird, zumindest die Mehrwertsteuer auf die innerhalb der Union erfolgende Lieferung von Gegenständen erhalten, wodurch der Verlust für den Mitgliedstaat sowie der "Gewinn" des Betrügers und damit der Anreiz für diese Art von Betrug verringert werden.
78. Die Beratungen unter österreichischem Vorsitz über den vorgeschlagenen Übergang zu einer "Lieferantenschuldnerrschaft" für innerhalb der Union erfolgende Lieferungen von Gegenständen an nicht zertifizierte Steuerpflichtige haben gezeigt, dass nach Auffassung fast aller Mitgliedstaaten eine solche Überarbeitung des derzeitigen Mehrwertsteuersystems, falls vereinbart, durch solide und verhältnismäßige Schutzmaßnahmen, die den Kommissionsvorschlag begleiten würden, ergänzt werden sollte.
79. Die meisten Mitgliedstaaten sind unter anderem besorgt über mögliche negative Auswirkungen, z. B. Verwaltungsaufwand und Kosten für Unternehmen, Aufwand und Kosten für Steuerbehörden, Steuerausfälle in Insolvenzfällen und/oder negative Auswirkungen aufgrund anderer Formen von Betrug.

80. Viele Mitgliedstaaten erkennen zwar an, dass der Kommissionsvorschlag positive Auswirkungen auf den Karussellbetrug haben könnte, sehen jedoch die Gefahr, dass sich Betrüger anpassen und neue Betrugsmuster auftreten könnten. Mehrere Mitgliedstaaten haben Bedenken geäußert, dass es ihnen Schwierigkeiten bereiten könnte, die Beitreibung der Steuern von nicht ansässigen Lieferanten zu gewährleisten, während sie Erwerbern die Vorsteuer erstatten müssten.
81. Um solchen potenziellen neuen Risiken vorzubeugen, möchten viele Mitgliedstaaten die Entwicklung von mit dem Kommissionsvorschlag zu vereinbarenden Schutzmaßnahmen, die den Übergang zur "Lieferantenschuldnerschaft" begleiten würden, weiter ausloten.
82. So halten es beispielsweise viele Mitgliedstaaten für sinnvoll, parallele oder kombinierte Möglichkeiten von Meldepflichten und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Person, die das Recht auf Vorsteuerabzug erhält, zu prüfen: Diese Maßnahmen könnten entweder die Form einer Beschränkung des Rechts auf Vorsteuerabzug des Erwerbers, falls die Mehrwertsteuer vom Lieferanten nicht entrichtet wird, oder die Form einer gesamtschuldnerischen Haftung erhalten. Um dem Erwerber jedoch die Möglichkeit zu geben, den Folgen dieser Maßnahmen zu entgehen, müssten sie mit einem "Split-Payment" kombiniert werden, d. h. der Erwerber zahlt die Mehrwertsteuer nicht an den Lieferanten, sondern überweist sie direkt an die Steuerbehörden.

#### **vi) Ausweitung des Anwendungsbereichs der einzigen Anlaufstelle**

83. Der Kommissionsvorschlag zielt grundsätzlich darauf ab, den Anwendungsbereich der einzigen Anlaufstelle auf alle Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen auszuweiten, für die der Steuerpflichtige in einem Mitgliedstaat, in dem er nicht ansässig ist, Mehrwertsteuer entrichten muss. Darüber hinaus würde der Vorschlag, falls er angenommen wird, unter bestimmten Umständen den Vorsteuerabzug über die einzige Anlaufstelle ermöglichen.
84. Die Beratungen unter österreichischem Vorsitz haben gezeigt, dass im Wesentlichen die Mitgliedstaaten der Ausweitung selbst zustimmen und die Vorteile erkennen, die sie für Unternehmen hätte.
85. Die Mitgliedstaaten sind sich einig, dass eine "Lieferantenschuldnerschaft" für innerhalb der Union erfolgende Lieferungen von Gegenständen, falls vereinbart, mit einer Ausweitung der Zuständigkeiten der einzigen Anlaufstelle auf diese Lieferungen einhergehen müsste.

86. Einige Mitgliedstaaten haben jedoch darauf hingewiesen, dass sie in jedem Fall auch über die erforderlichen Informationen verfügen müssten, um die steuerliche Kontrolle zu gewährleisten, und dass die Ausweitung des Anwendungsbereichs der einzigen Anlaufstelle keine neuen Betrugsmöglichkeiten eröffnen dürfte.
87. Ebenso haben einige Mitgliedstaaten angemerkt, dass die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs über die einzige Anlaufstelle keinesfalls zu neuen Betrugsmöglichkeiten führen sollte.
88. Einer der Hauptunterschiede zwischen der vorgeschlagenen Möglichkeit des Vorsteuerabzugs über die einzige Anlaufstelle in bestimmten Fällen und einer Erstattung im Rahmen der Mehrwertsteuererstattungs-Richtlinie<sup>44</sup> ist der Zeitpunkt der Erstattung. Mehrere Mitgliedstaaten vertreten die Auffassung, dass die Anwendung der geltenden Bestimmungen der Mehrwertsteuererstattungs-Richtlinie im Rahmen des endgültigen Systems nicht verhältnismäßig wäre und sich nachteilig auf den Cashflow des Erwerbers auswirken könnte (insbesondere bei Lieferungen von Gegenständen zwischen Mitgliedstaaten oder wenn der Steuerpflichtige der Empfänger einer Lieferung ist, die der Umkehrung der Mehrwertsteuerschuldnerschaft unterliegt).

### **Weiteres Vorgehen**

89. Während der Beratungen unter österreichischem Vorsitz wurde deutlich, dass die beste Vorgehensweise darin besteht, den Schwerpunkt weiterhin auf die Kernelemente des Kommissionsvorschlags und die Prüfung von Möglichkeiten für begleitende Maßnahmen zu legen.
90. Die Mitgliedstaaten sind sich einig, dass der nächste Schritt in der Fortsetzung der Sondierung begleitender Maßnahmen bestehen könnte, gegebenenfalls auch unter Berücksichtigung der Möglichkeit einer umfassenderen Nutzung neuer Technologien. Im Hinblick auf eine Einigung auf ein besseres Mehrwertsteuersystem als das vorläufige erscheint es vorerst angebracht, verschiedene Optionen in Erwägung zu ziehen. Dazu könnten beispielsweise die bereits auf Ebene der Gruppe "Steuerfragen" erörterten Optionen gehören: der vorgeschlagene Übergang zu einer "Lieferantenschuldnerschaft" für grenzüberschreitende innergemeinschaftliche Lieferungen von Gegenständen zwischen Unternehmen in Verbindung mit Meldepflichten und/oder einer Beschränkung des Rechts auf Vorsteuerabzug und/oder einer gesamtschuldnerischen Haftung des Erwerbers zusammen mit einem "Split-Payment".

---

<sup>44</sup> Richtlinie 2008/9/EG des Rates vom 12. Februar 2008 zur Regelung der Erstattung der Mehrwertsteuer gemäß der Richtlinie 2006/112/EG an nicht im Mitgliedstaat der Erstattung, sondern in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Steuerpflichtige.

91. Es sei angemerkt, dass sich die Mitgliedstaaten darin einig sind, dass die Beratungen über das endgültige Mehrwertsteuersystem weiterhin eine der Prioritäten im Bereich der Mehrwertsteuer sein sollten. Dennoch sollte diese Diskussion die Bemühungen um eine Verbesserung des derzeitigen Mehrwertsteuersystems unter entsprechenden Voraussetzungen, das bis zur Einigung über die endgültige Regelung bestehen bleibt, nicht verhindern oder verlangsamen.

e) Reform der Mehrwertsteuersätze

92. Die Kommission hat am 18. Januar 2018 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze vorgelegt<sup>45</sup>. Ziel dieses Gesetzgebungsvorschlags ist es, Vorschriften für die Festlegung von Mehrwertsteuersätzen in der gesamten EU einzuführen, die ab dem Inkrafttreten der endgültigen Regelung für die Besteuerung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten gelten sollen.
93. Um die wesentlichen Punkte zusammenzufassen: Die Kommission schlägt in diesem konkreten Gesetzgebungsvorschlag vor,
- i) die EU-Vorschriften zur Festsetzung ermäßigerter Mehrwertsteuersätze zu ändern (etwa die Abschaffung derzeit geltender Übergangsbestimmungen, die vorübergehende Abweichungen von den allgemeinen Vorschriften erlauben, oder die Überarbeitung des Artikels 98 der Mehrwertsteuerrichtlinie etc.);
  - ii) den Mitgliedstaaten mehr Freiheit bei der Festlegung ihrer Steuersätze zu gewähren (wobei die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssten, dass ihr gewogener mittlerer Mehrwertsteuersatz stets mehr als 12 % beträgt);
  - iii) eine "Negativliste" von Gegenständen und Dienstleistungen einzuführen, für die keine ermäßigten Steuersätze angewendet werden dürfen (anstelle der derzeitigen "Positivliste").
94. Die Gruppe "Steuerfragen" begann während der Amtszeit des bulgarischen Vorsitzes mit der fachlichen Prüfung dieses Dossiers.

---

<sup>45</sup> Dok. 5335/18.

f) Vereinfachung der Mehrwertsteuervorschriften für KMU

95. Die Kommission hat im Januar 2018 einen Gesetzgebungsvorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Sonderregelung für Kleinunternehmen vorgelegt<sup>46</sup>.
96. Nach Auffassung der Kommission ist die Überarbeitung der Vorschriften für KMU aus folgenden drei Gründen geboten:
- i) Trotz der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten KMU von der Mehrwertsteuer befreien können – eine Möglichkeit, die umfassend genutzt wird –, sind KMU aufgrund der Konzeption der Steuerbefreiung weiterhin mit unverhältnismäßig hohen Befolgungskosten konfrontiert.
  - ii) Das derzeitige System verzerrt den Wettbewerb sowohl auf den Inlands- als auch auf den EU-Märkten.
  - iii) Die Überprüfung bietet die Möglichkeit, die freiwillige Befolgung zu fördern und damit dazu beizutragen, Einnahmenverluste aufgrund von Nichtbefolgung und Mehrwertsteuerbetrug zu verringern.
97. Der Vorschlag setzt sich zusammen aus
- i) der Überarbeitung der Vorschriften zur Mehrwertsteuerbefreiung für Kleinunternehmen und
  - ii) der Vereinfachung der Mehrwertsteuerpflichten sowohl für von der Steuer befreite als auch für nicht von der Steuer befreite Kleinunternehmen.
98. Mit der fachlichen Prüfung dieses Dossiers wurde unter bulgarischem Vorsitz begonnen. Unter österreichischem Vorsitz wurde dieses Dossier in fünf Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" erörtert. Der Gedankenaustausch auf Ebene der Gruppe "Steuerfragen" hat gezeigt, dass es weiterer Arbeiten im Rat und in seinen Vorbereitungsgremien bedarf, bevor zwischen den Mitgliedstaaten eine endgültige Einigung über dieses Dossier erzielt werden kann.

---

<sup>46</sup> Dok. 5334/18.

99. Es sei darauf hingewiesen, dass durch eine faire und verhältnismäßige Vereinfachung der Mehrwertsteuerpflichten für Kleinunternehmen ein angemessenes Gleichgewicht erzielt werden muss, wobei sicherzustellen ist, dass geeignete Maßnahmen der Verwaltungszusammenarbeit (einschließlich IT-Lösungen) zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten bestehen, damit die geänderte Regelung für Kleinunternehmen korrekt angewandt wird und nicht zu einer Schwächung der steuerlichen Kontrollen und einer Erhöhung der Risiken des Mehrwertsteuerbetrugs und der Mehrwertsteuerhinterziehung führt.

g) Fakultative sektorale Umkehrung der Steuerschuldnerschaft und Schnellreaktionsmechanismus

100. Die Kommission hat am 25. Mai 2018 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf den Anwendungszeitraum der fakultativen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft bei Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen und des Schnellreaktionsmechanismus gegen Mehrwertsteuerbetrug vorgelegt<sup>47</sup>.

101. Zweck dieses Gesetzgebungsvorschlags für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem<sup>48</sup> (im Folgenden "Mehrwertsteuerrichtlinie") ist die Verlängerung

- i) der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anzuwenden, um den derzeitigen Betrug bei der Lieferung von Gegenständen und Dienstleistungen zu bekämpfen (Artikel 199a Absatz 1 der Mehrwertsteuerrichtlinie), und
- ii) der Möglichkeit, den Schnellreaktionsmechanismus zur Betrugsbekämpfung zu nutzen (Artikel 199b Absatz 1 der Mehrwertsteuerrichtlinie).

102. Der Rat hat am 2. Oktober 2018 eine allgemeine Ausrichtung zu dem Richtlinienentwurf festgelegt<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Dok. 9461/18.

<sup>48</sup> ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

<sup>49</sup> Dok. 12659/18.

103. Am 6. November 2018 hat der Rat (Wirtschaft und Finanzen) die Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG im Hinblick auf den Anwendungszeitraum der fakultativen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft bei Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen und des Schnellreaktionsmechanismus gegen Mehrwertsteuerbetrug angenommen<sup>50</sup>.

h) Generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft

104. Am 21. Dezember 2016 hat die Kommission 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 vorgelegt<sup>51</sup>.

105. Mit diesem Vorschlag soll es Mitgliedstaaten – falls sie eine Reihe von sehr strengen Bedingungen erfüllen – ermöglicht werden, die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf nicht grenzüberschreitende Lieferungen bestimmter Gegenstände und Dienstleistungen oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts anzuwenden. Die Kommission hat dazu Folgendes ausgeführt: "Diese Maßnahme soll es den besonders von Betrug betroffenen Mitgliedstaaten ermöglichen, den Karussellbetrug zu bekämpfen, und gleichzeitig eine umfassende, EU-weite Lösung bieten."<sup>52</sup>

106. Dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) wurde auf seiner Tagung vom 21. März 2017 im Hinblick auf eine Orientierungsaussprache ein Kompromisstext des Vorsitzes unterbreitet<sup>53</sup>. Über dieses Dossier wurde auch auf den Tagungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) im Juni 2017<sup>54</sup>, Mai 2018 und Juli 2018<sup>55</sup> beraten, in deren Verlauf der österreichische Vorsitz vorgeschlagen hat, den Kompromisstext nach weiterer fachlicher Arbeit rechtzeitig für die Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) am 2. Oktober 2018 fertigzustellen.

---

<sup>50</sup> ABl. L 282 vom 12.11.2018, S. 5.

<sup>51</sup> Dok. 15817/16.

<sup>52</sup> Dok. 12617/17, Seite 6.

<sup>53</sup> Dok. 7118/17.

<sup>54</sup> Dok. 10041/17.

<sup>55</sup> Dok. 8770/1/18.

107. Am 2. Oktober 2018 hat der Rat eine allgemeine Ausrichtung zur Richtlinie 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 oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts festgelegt<sup>56</sup>.
108. Der Rat wird diese Richtlinie vorbehaltlich des Eingangs der Stellungnahme des Europäischen Parlaments sowie der Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen auf seiner nächsten Tagung annehmen.
- i) Campione d'Italia und der zum italienischen Gebiet gehörende Teil des Lugarer Sees
109. Die Kommission hat am 8. Mai 2018 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinien 2006/112/EG und 2008/118/EG hinsichtlich der Aufnahme der italienischen Gemeinde Campione d'Italia und des zum italienischen Gebiet gehörenden Teils des Lugarer Sees in das Zollgebiet der Union und in den räumlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/118/EG vorgelegt.
110. Dieser Vorschlag hat auch einen Mehrwertsteuerbezug, da Italien der Auffassung ist, dass die Aufnahme der italienischen Gemeinde Campione d'Italia und des zum italienischen Gebiet gehörenden Teils des Lugarer Sees in das Zollgebiet der EU und in den Anwendungsbereich der Verbrauchsteuerrichtlinie mit der Aufrechterhaltung einer Mehrwertsteuersonderregelung und insbesondere mit der weiteren Ausnahme dieser Gebiete vom räumlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/112/EG über ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem nicht unvereinbar ist. Die Aufnahme dieser Gebiete in das Zollgebiet der EU erfordert daher nur eine formale Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie: Die Gebiete werden von Artikel 6 Absatz 2 (Gebiete, die nicht Teil des Zollgebiets der Union sind und die vom räumlichen Anwendungsbereich der Mehrwertsteuerrichtlinie ausgenommen sind) nach Artikel 6 Absatz 1 verschoben (Gebiete, die Teil des Zollgebiets der Union sind und die vom räumlichen Anwendungsbereich der Mehrwertsteuerrichtlinie ausgenommen sind).

---

<sup>56</sup> Dok. 12565/18.

111. In der Sitzung der Gruppe "Steuerfragen" vom 28. November 2018 konnten sich alle Mitgliedstaaten über den Inhalt dieses Legislativvorschlags und dessen Anwendungsbeginn am 1. Januar 2020 einigen. Es wird erwartet, dass der Rat diese Richtlinie vorbehaltlich der Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen auf seiner nächsten Tagung annimmt.

## **Verbrauchsteuern**

a) Allgemeine Vorschriften für Verbrauchsteuern

112. Die Kommission hat am 25. Mai 2018 vier Vorschläge auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern vorgelegt:

113. Erstens hat die Kommission eine Neufassung der Richtlinie 2008/118/EG über das allgemeine Verbrauchsteuersystem vorgeschlagen, das für alle Erzeugnisse gilt, die verbrauchsteuerpflichtig sind (Alkohol, Tabak und Energie). Die vorgeschlagene Neufassung<sup>57</sup> enthält Verbesserungen, die in dem Bericht an den Rat und das Europäische Parlament sowie in den Schlussfolgerungen des Rates über die Umsetzung und Evaluierung der Richtlinie 2008/118/EG vorgeschlagen wurden. Gleichzeitig dient sie der Anpassung von Bestimmungen der Richtlinie 2008/118/EG an die Weiterentwicklung zollrechtlicher und anderer einschlägiger Rechtsvorschriften sowie an verfahrensrechtliche Anforderungen, die sich aus dem Vertrag von Lissabon ergeben. Die geplanten Änderungen beziehen sich u. a. auf die Wechselwirkung zwischen Verbrauchsteuern und Zöllen sowie auf die innergemeinschaftliche Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren, die bereits in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt worden sind. Der Vorschlag beinhaltet Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen für KMU. Dies gibt KMU die Möglichkeit, moderne IT-Systeme statt veraltete papiergestützte Systeme zu nutzen, und hebt die bestehende Verpflichtung für Versandverkäufer auf, Steuervertreter zu beschäftigen. Derzeit können die Mitgliedstaaten verlangen, dass Versandverkäufer von verbrauchsteuerpflichtigen Waren einen Steuervertreter beschäftigen, was dazu führen kann, dass der rechtmäßige Handel unrentabel wird.

---

<sup>57</sup>

Dok. 9571/18 + ADD 1, ADD 2, ADD 3.

114. Zweitens hat die Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einführung eines EDV-gestützten Systems zur Beförderung und Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (Neufassung) vorgelegt<sup>58</sup>. Dieser Vorschlag geht einher mit dem oben genannten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung einer allgemeinen Regelung für Verbrauchsteuern und zielt darauf ab, die Automatisierung des Verfahrens für die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren, die in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt worden sind und die in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats verbracht werden, um dort Gegenstand einer kommerziellen Zwecken dienenden Lieferung zu sein, in das gegenwärtige EDV-gestützte System zu integrieren.
115. Drittens hat die Kommission auch einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 389/2012 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern in Bezug auf den Inhalt elektronischer Verzeichnisse vorgelegt<sup>59</sup>. Dieser Vorschlag geht ebenfalls einher mit dem genannten Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung einer allgemeinen Regelung für Verbrauchsteuern.
116. Der Vorsitz hat die unter bulgarischem Vorsitz begonnene fachliche Prüfung dieser drei Vorschläge abgeschlossen. Eine Kompromissfassung der Richtlinie wurde vorgelegt, erörtert und entsprechend geändert. Weitere Beratungen über den Beschlussentwurf und den Verordnungsentwurf wurden verschoben, da sie von den Änderungen der Richtlinie abhängen.
117. Viertens hat die Kommission auch einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/83/EWG zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke vorgelegt<sup>60</sup>, mit dem die Vorschriften über Verbrauchsteuern auf Alkohol innerhalb der EU neu gestaltet werden sollen, um den Weg für ein besseres Unternehmensumfeld und niedrigere Kosten für kleine Alkoholerzeuger zu ebnen.

---

<sup>58</sup> Dok. 9567/18 + ADD 1.

<sup>59</sup> Dok. 9568/18.

<sup>60</sup> Dok. 9570/18 + ADD 1, ADD 2.

118. Konkret hat der Vorschlag zur Besteuerung von Alkohol zum Ziel,

- i) ein einheitliches, in allen Ländern der EU anerkanntes Zertifizierungssystem einzuführen, das den Status unabhängiger Kleinerzeuger in der gesamten Union bestätigt. Dadurch werden die Verwaltungs- und Befolgungskosten für Kleinerzeuger bestimmter Waren, die unter bestimmten Voraussetzungen ermäßigte Verbrauchsteuersätze in Anspruch nehmen könnten, gesenkt;
- ii) für eine genaue und kohärente Klassifizierung von Most innerhalb der EU zu sorgen; die Tatsache, dass es derzeit keine derartige Klassifizierung gibt, stellt eine große Hürde für kleine Mosterzeuger dar, da sie keinen Anspruch auf ermäßigte Steuersätze haben, wie sie Kleinerzeugern von Bier und Spirituosen gewährt werden;
- iii) die Bedingungen für denaturierten Alkohol in der EU zu präzisieren. Derartiger Alkohol wird für die Herstellung von Erzeugnissen wie Reinigungsmitteln, Scheibenreinigern, Parfüm und Frostschutzmitteln verwendet und ist von der Verbrauchsteuer befreit. Diese Befreiung kann von skrupellosen Erzeugern ausgenutzt werden, indem sie denaturierten Alkohol verwenden, um potenziell gefährliche gepanschte Getränke herzustellen und zu verkaufen, auf die sie keine Steuern zahlen und, was noch gravierender ist, durch die sie die Gesundheit der Verbraucher gefährden. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, ein modernes Meldesystem für den nicht bestimmungsgemäßen Gebrauch bestimmter Alkoholrezepturen einzurichten, damit diese nicht länger als Denaturierungsmittel verwendet werden können;
- iv) den Schwellenwert für die Anwendung der ermäßigten Steuersätze auf Bier mit niedrigem Alkoholgehalt von 2,8 % vol. auf 3,5 % vol. zu erhöhen, damit für Brauereien ein Anreiz entsteht, innovativ tätig zu werden und neue Erzeugnisse zu entwickeln. Dies sollte die Verbraucher dazu bewegen, sich statt für alkoholische Standardgetränke für solche mit niedrigem Alkoholgehalt zu entscheiden, wodurch der Alkoholkonsum gesenkt wird.

119. Der Vorsitz hat die unter bulgarischem Vorsitz begonnene fachliche Prüfung des Vorschlags abgeschlossen. Drei Kompromissvorschläge wurden vorgelegt, erörtert und entsprechend geändert, wobei die von den Mitgliedstaaten vorgebrachten Aspekte berücksichtigt wurden. Der Gedankenaustausch auf Ebene der Gruppe "Steuerfragen" hat gezeigt, dass es weiterer Arbeiten im Rat und in seinen Vorbereitungsgremien bedarf, bevor zwischen den Mitgliedstaaten eine endgültige Einigung über dieses Dossier erzielt werden kann.

b) Campione d'Italia und der zum italienischen Gebiet gehörende Teil des Lugarer Sees

120. Wie oben erwähnt, hat die Kommission am 8. Mai 2018 einen Vorschlag hinsichtlich der Aufnahme dieser Gebiete in das Zollgebiet der EU und in den räumlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/118/EG vorgelegt.
121. Auf Antrag Italiens sollten die italienische Gemeinde Campione d'Italia und der zum italienischen Gebiet gehörende Teil des Lugarer Sees in das Zollgebiet der EU und in das Gebiet der Union aufgenommen werden, für das die Richtlinie 2008/118/EG über das allgemeine Verbrauchsteuersystem<sup>61</sup> (im Folgenden "Verbrauchsteuerrichtlinie") gilt. Die geografische Lage dieser beiden Gebiete als italienische Enklaven auf dem Gebiet der Schweiz hat in der Vergangenheit ihren Ausschluss vom Zollgebiet der Union gerechtfertigt; Italien ist jedoch der Auffassung, dass dies nicht mehr notwendig ist.
122. In der Sitzung der Gruppe "Steuerfragen" vom 28. November 2018 konnten sich alle Mitgliedstaaten über den Inhalt dieses Legislativvorschlags und dessen Anwendungsbeginn am 1. Januar 2020 einigen. Es wird erwartet, dass der Rat diese Richtlinie vorbehaltlich der Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen auf seiner nächsten Tagung annimmt.

### Fiscalis

123. Die Kommission hat am 8. Juni 2018 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms "Fiscalis" für die Zusammenarbeit im Steuerbereich vorgelegt<sup>62</sup>. Er enthält für den Zeitraum 2021-2027 die Ziele, die Mittelausstattung, die Finanzierungsformen und die Bestimmungen des Programms "Fiscalis" für die Zusammenarbeit im Steuerbereich.

---

<sup>61</sup> Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG (Abl. L 9 vom 14.1.2009, S. 12).

<sup>62</sup> Dok. 9932/18.

124. Der Vorschlag wurde von der Gruppe "Steuerfragen (Fiscalis)" am 26. Juni, 9. Juli und 5. September 2018 geprüft. Die Gruppe "Steuerfragen" konnte weitgehendes Einvernehmen über den Text erzielen. Der Text enthält eingeklammerte Bestimmungen<sup>63</sup>, die zurzeit noch geprüft werden und wahrscheinlich Bestandteil der horizontalen Verhandlungen über den MFR sein werden.
125. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme am 17. Oktober 2018 abgegeben<sup>64</sup>.
126. Der Vorsitz beabsichtigt, den Text dem AStV für eine partielle allgemeine Ausrichtung vorzulegen, damit im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament aufgenommen werden können<sup>65</sup>.

### **Gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem (FTS)**

127. Die Kommission hat dem Rat am 28. September 2011 den Vorschlag für eine Richtlinie über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem (FTS) vorgelegt. Da eine einhellige Zustimmung aller Mitgliedstaaten nicht erreicht werden konnte, legte die Kommission auf Antrag von elf Mitgliedstaaten – nachdem der Rat am 22. Januar 2013 eine entsprechende Ermächtigung erteilt hatte<sup>66</sup> und nach der am 12. Dezember 2012 erfolgten Zustimmung des Europäischen Parlaments – am 14. Februar 2013 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer vor.
128. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt beteiligen sich die folgenden zehn Mitgliedstaaten weiterhin an der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der FTS: Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal, die Slowakei, Slowenien und Spanien (im Folgenden "teilnehmende Mitgliedstaaten")<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Erwägungsgrund 18, Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 5 Buchstabe c.

<sup>64</sup> Dok. 14207/18.

<sup>65</sup> Dok. 14208/18 und 14209/18.

<sup>66</sup> ABl. L 22 vom 25.1.2013, S. 11.

<sup>67</sup> Estland hat am 16. März 2016 seine Teilnahme an der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der FTS beendet. Siehe Dok. 7808/16.

129. Im Anschluss an die von der Gruppe "Steuerfragen" und, soweit dies in ihre Zuständigkeit fiel, von der hochrangigen Gruppe geleistete vorbereitende Arbeit wurde der Sachstand dieses Dossiers auf folgenden Tagungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) erörtert:

- auf den Tagungen vom 6. Mai 2014<sup>68</sup>, 7. November 2014<sup>69</sup>, 9. Dezember 2014<sup>70</sup> und 8. Dezember 2015<sup>71</sup>;
- auf der Tagung vom 17. Juni 2016<sup>72</sup>, auf der der Rat als Folgemaßnahme zu der Erklärung der zehn teilnehmenden Mitgliedstaaten, die in das Protokoll über die Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 8. Dezember 2015<sup>73</sup> aufgenommen wurde, den Sachstand dieses Dossiers mit Blick auf einige ausgewählte Fragen (die Anwendung des "Ausgabeprinzips" und des "Ansässigkeitsprinzips" und den räumlichen Anwendungsbereich der FTS<sup>74</sup>; eine mögliche Ausnahme von der FTS für Market-Making-Tätigkeiten<sup>75</sup>; den Anwendungsbereich der FTS bei Transaktionen mit Derivatkontrakten<sup>76</sup>) zur Kenntnis nahm;
- auf der Tagung vom 6. Dezember 2016<sup>77</sup>, auf der der Rat die laufenden Beratungen über die Bestandteile ("Bausteine")<sup>78</sup> der FTS und die Zusammenfügung dieser "Bausteine" zu möglichen FTS-Modellen zur Kenntnis nahm. Der Rat nahm ferner Kenntnis von den Beratungen über Fragen in Bezug auf die Kosteneffizienz der möglichen FTS-Erhebungsmodele.

130. In der Sitzung der hochrangigen Gruppe vom 18. April 2018 teilten die teilnehmenden Mitgliedstaaten mit, dass sie im Begriff seien, die Auswirkungen der jüngsten internationalen Entwicklungen und möglichen Optionen zu evaluieren, insbesondere was die Erwartungen in Bezug auf die Einnahmen aus der FTS anbelangt.

---

<sup>68</sup> Dok. 9399/14 und 9576/14.

<sup>69</sup> Dok. 14949/14.

<sup>70</sup> Dok. 16498/14 und 16753/14 Nummern 36 bis 46.

<sup>71</sup> Dok. 14942/15.

<sup>72</sup> Dok. 9602/16.

<sup>73</sup> Dok. 15112/15 ADD 1.

<sup>74</sup> Dok. 9602/16 Nummern 6 bis 8 und Dok. 14942/15 Nummern 7 bis 11.

<sup>75</sup> Dok. 9602/16 Nummern 9 bis 12 und Dok. 14942/15 Nummern 15 bis 17.

<sup>76</sup> Dok. 9602/16 Nummern 13 bis 15 und Dok. 14942/15 Nummern 18 bis 19.

<sup>77</sup> Dok. 13608/16.

<sup>78</sup> Dok. 14942/15 Nummer 3.

131. Wie bereits dem Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat zu Steuerfragen vom Dezember 2016<sup>79</sup> zu entnehmen ist, bedarf es angesichts der Sachlage weiterer Arbeiten des Rates und seiner Vorbereitungsgremien, bevor unter den an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten eine endgültige Einigung über dieses Dossier erzielt werden kann, die die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der FTS beteiligten Mitgliedstaaten achtet.

## **B. Koordinierung der Steuerpolitik**

132. Im Bereich der Koordinierung der Steuerpolitik (außerhalb des Geltungsbereichs von EU-Rechtsvorschriften im Steuerbereich) sind die nachstehenden wichtigen Arbeiten vorangebracht worden.

### **a) Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)"**

133. Die Gruppe "Verhaltenskodex" ist unter österreichischem Vorsitz viermal – am 24. Juli, 21. September, 12. Oktober und 15. November 2018 – zusammengetreten.

134. Die Gruppe hat ihre Arbeit auf der Grundlage des neuen mehrjährigen Arbeitspakets aufgenommen, das der Rat (Wirtschaft und Finanzen) am 22. Juni 2018<sup>80</sup> gebilligt hat.

135. Ihre Untergruppe "Drittländer" ist unter österreichischem Vorsitz am 10. Juli, 20. September und 14. November 2018 zusammengetreten.

136. Die Gruppe setzte die Beratungen über die Stillhalte- und die Rücknahmeverpflichtungen in Bezug auf schädliche steuerliche Vorzugsregelungen mit einem Schwerpunkt auf Patentboxen und auf Regelungen zur Steuerabzugsfähigkeit von fiktiven Zinsen fort.

137. Die Gruppe legte den Schwerpunkt bei ihrer Arbeit allerdings hauptsächlich auf die Folgemaßnahmen zu den Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Dezember 2017 bezüglich der EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke und die damit einhergehende Überwachung der von den Ländern und Gebieten in diesem Zusammenhang eingegangenen Verpflichtungen.

---

<sup>79</sup> Dok. 15254/16 Nummer 45.

<sup>80</sup> Dok. 10420/18.

138. Die Gruppe einigte sich diesbezüglich über verschiedene Punkte, insbesondere über
- Änderungen der Anlagen der Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Dezember 2017, einschließlich der Streichung mehrerer Länder bzw. Gebiete;
  - eine Überarbeitung des geografischen Geltungsbereichs des Auflistungsverfahrens der EU;
  - den Entwurf eines Leitfadens zu Kriterium 3.2.
139. Darüber hinaus setzten die Gruppe und ihre Untergruppe "Drittländer" ihre Beratungen über folgende Themen fort:
- die weitere Koordinierung von Abwehrmaßnahmen im Steuerbereich gegen nicht kooperative Länder und Gebiete;
  - das künftige Kriterium 1.4 (Austausch von Informationen über wirtschaftliches Eigentum).
140. Darüber hinaus setzte die hochrangige Gruppe in ihren Sitzungen vom 25. September und 22. November 2018 – im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Dezember 2015 und 8. März 2016 – die Beratungen über die Überarbeitung des Mandats der Gruppe "Verhaltenskodex" fort, während die Gruppe "Verhaltenskodex" in ihrer Sitzung vom 24. Juli 2018 einige damit zusammenhängende technische Fragen prüfte.
141. Genauere Informationen über die Arbeit der Gruppe sind in ihrem Bericht an den Rat (Wirtschaft und Finanzen)<sup>81</sup> und den dazugehörigen Schlussfolgerungen des Rates<sup>82</sup> zu finden.

**b) Internationale Entwicklungen**

142. Die hochrangige Gruppe wurde regelmäßig über die einschlägigen internationalen Entwicklungen informiert, insbesondere im Zusammenhang mit den Sitzungen des "inklusiven Rahmens" betreffend BEPS, der Taskforce der OECD zur digitalen Wirtschaft und des Forums "Schädliche Steuerpraktiken" der OECD.

---

<sup>81</sup> Dok. 14364/18 + ADD 1-15.

<sup>82</sup> Dok. 14363/18.

**c) Steueraspekte in nicht steuerbezogenen Dossiers**

143. Die hochrangige Gruppe ist am 19. November 2013 übereingekommen, dass Steuervorschriften in nicht steuerbezogenen Dossiers, die Änderungen im Steuerrecht oder den Verwaltungsgepflogenheiten der Mitgliedstaaten bewirken oder anderweitige Auswirkungen auf die Besteuerung haben, von einem inoffiziellen "Frühwarnmechanismus" erfasst werden sollten. Der systematische Ansatz, diese Fälle mit Unterstützung des Generalsekretariats den Sachverständigen für Steuerfragen zu unterbreiten, wird weiterhin sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten frühzeitig gewarnt werden, so auch über Verhandlungen über Übereinkommen zwischen der EU und Drittstaaten.
144. Aktuelle Frühwarnungen betrafen:
- a) den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden;
  - b) den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Beitritt Samoas zum Interims-Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits und den Pazifik-Staaten andererseits;
  - c) den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft und die Wirksamkeit der Untersuchungen des OLAF;
  - d) den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 im Hinblick auf grenzüberschreitende Umwandlungen, Verschmelzungen und Spaltungen;
  - e) den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP).
145. In der Sitzung der hochrangigen Gruppe vom 26. Oktober 2018 wurde eine aktualisierte Übersicht über Steuervorschriften in nicht steuerbezogenen Dossiers erörtert.

**d) Interaktionen mit dem TAX3-Ausschuss des EP**

146. Die hochrangige Gruppe und die Gruppe "Verhaltenskodex" wurden regelmäßig über vom TAX3-Ausschuss des Europäischen Parlaments gestellte Anträge auf Informationsaustausch und Zugang zu Dokumenten informiert und konsultiert<sup>83</sup>.
  147. Am 10. Oktober 2018 nahm der Vorsitzende der Gruppe "Verhaltenskodex" an einem Gedankenaustausch mit den Mitgliedern des TAX3-Ausschusses teil und tauschte Informationen über wichtige Aspekte der Arbeit der Gruppe mit den Mitgliedern des TAX 3-Ausschusses aus<sup>84</sup>.
- 

<sup>83</sup> Dok. WK 8210/18 und WK 8212/18.

<sup>84</sup> Dok. WK 9052/18.