



Brüssel, den 17.6.2019
COM(2019) 277 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT
gemäß Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates

1. HINTERGRUND

Gemäß Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (im Folgenden die „MwSt-Richtlinie“) kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig jeden Mitgliedstaat ermächtigen, von der genannten Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen einzuführen, um die Mehrwertsteuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhindern. Da dieses Verfahren Abweichungen von den allgemeinen Grundsätzen der Mehrwertsteuer vorsieht, sollten solche Abweichungen nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union verhältnismäßig und in ihrem Anwendungsbereich begrenzt sein.

Litauen beantragte mit einem bei der Kommission am 19. November 2018 registrierten Schreiben die Ermächtigung, eine von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Regelung anzuwenden. Mit Schreiben vom 2. April 2019 hat die Kommission gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie die anderen Mitgliedstaaten über den Antrag Litauens in Kenntnis gesetzt. Mit Schreiben vom 3. April 2019 teilte die Kommission Litauen mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.

Gemäß Artikel 193 der MwSt-Richtlinie wird die Mehrwertsteuer generell von dem Steuerpflichtigen geschuldet, der Gegenstände liefert. Mit der von Litauen beantragten Ausnahmeregelung wird bezweckt, die Steuerschuldnerschaft bei bestimmten Erzeugnissen, insbesondere Mineralölerzeugnissen und Zusatzstoffen, auf den Steuerpflichtigen zu verlagern, der die Lieferung empfängt (das sogenannte Reverse-Charge-Verfahren). Ziel der beantragten Abweichung ist die Bekämpfung von Steuerbetrug.

2. UMKEHRUNG DER STEUERSCHULDNERSCHAFT

Die Mehrwertsteuer schuldet gemäß Artikel 193 der MwSt-Richtlinie der Steuerpflichtige, der Gegenstände steuerpflichtig liefert oder eine Dienstleistung steuerpflichtig erbringt. Mit dem Reverse-Charge-Verfahren wird die Steuerschuldnerschaft auf den Steuerpflichtigen verlagert, der die Lieferung erhält oder die Dienstleistung in Anspruch nimmt.

Missing-Trader-Betrug liegt vor, wenn Händler Gegenstände verkaufen oder Dienstleistungen erbringen, die Mehrwertsteuer von ihren Erwerbern einziehen und dann verschwinden, ohne die Mehrwertsteuer, die sie von ihren Erwerbern eingezogen haben, an die Steuerbehörden abzuführen. Bei den extremsten Formen dieser Steuerhinterziehung werden im sogenannten Karussellbetrug (bei Lieferungen oder Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten) dieselben Gegenstände mehrmals geliefert bzw. wird dieselbe Dienstleistung mehrmals erbracht, ohne dass die Mehrwertsteuer an die Steuerbehörden abgeführt wird, während der Erwerber die an den Lieferer oder Dienstleistungserbringer gezahlte Mehrwertsteuer als Vorsteuer abzieht. Beim inländischen Reverse-Charge-Verfahren wird die Gelegenheit zu dieser Form der Steuerhinterziehung dadurch ausgeschaltet, dass die Steuer von der Person geschuldet wird, an die die Gegenstände geliefert werden oder die die Dienstleistung erhält.

3. DER ANTRAG

Litauen beantragt gemäß Artikel 395 der MwSt-Richtlinie, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission Litauen ermächtigt, eine von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Sondermaßnahme einzuführen, der zufolge bei inländischen Lieferungen von Erdölerzeugnissen (Gasöl und Benzin) einschließlich Zusatzstoffen (Fettsäuremethylester (FAME) und Bioethanol) das Reverse-Charge-Verfahren angewandt wird.

Indem die Person, an die die Gegenstände geliefert werden oder die die Dienstleistung erhält, als Steuerschuldner bestimmt wird, wird beim inländischen Reverse-Charge-Verfahren die Gelegenheit zu bestimmten Formen des Steuerbetrugs wie dem Missing-Trader-Betrug ausgeschaltet.

Litauen führt an, dass die Einführung der Sonderregelung notwendig ist, um Steuerbetrug im Sektor für Mineralölerzeugnisse zu bekämpfen. Diese Erzeugnisse werden von Steuerpflichtigen in anderen Mitgliedstaaten erworben, und bevor sie an Einzelhändler oder direkt an die Verbraucher geliefert werden, finden mehrere Transaktionen zwischen Missing Traders statt, die keine Mehrwertsteuer an den Fiskus abführen. Litauen gibt an, dass ungefähr 5-6 % des Benzins und Gasöls auf dem litauischen Markt Gegenstand betrügerischen Handels sind, wodurch dem litauischen Staatshaushalt jährlich etwa 20 Mio. EUR entgehen.

4. STANDPUNKT DER KOMMISSION

Erhält die Kommission Anträge nach Artikel 395 der MwSt-Richtlinie, prüft sie, ob die Grundvoraussetzungen für eine Ermächtigung erfüllt sind, d. h. ob die beantragte Sondermaßnahme die Verfahren für die Steuerpflichtigen und/oder die Steuerverwaltung vereinfacht oder bestimmte Arten der Steuerhinterziehung oder -umgehung verhindert. Die Kommission geht dabei stets mit Bedacht vor und legt strenge Maßstäbe an, um sicherzustellen, dass die Ausnahmeregelungen erforderlich, verhältnismäßig und in ihrem Anwendungsbereich begrenzt sind und das allgemeine MwSt-System nicht untergraben.¹

Jede Abweichung vom System der fraktionierten Zahlung darf daher nicht mehr als ein letztes Mittel und eine Notmaßnahme sein und muss Garantien im Hinblick auf die Notwendigkeit und den Ausnahmecharakter der Regelung enthalten.

Vor diesem Hintergrund ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission Sonderregelungen zur Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens grundsätzlich nur dann ins Auge fasst, wenn die fraglichen Gegenstände den Endverbraucher ansonsten nicht erreichen können, wenn dadurch ein verlässlicher Steuerschuldner an die Stelle eines unsicheren Steuerschuldners tritt und wenn außerdem keine Betrugsgefahr im Einzelhandel oder in einem anderen Mitgliedstaat besteht, der keine solche Regelung anwendet.

Zunächst ist festzustellen, dass sich der Betrug bei Einführung des Reverse-Charge-Verfahrens tendenziell entlang der Lieferkette (auf die Ebene des Einzelhandels) verlagert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Einzelhändler Gegenstände mehrwertsteuerfrei erwirbt und, nachdem er die Mehrwertsteuer auf die

¹ C-395/11 BLV Wohn- und Gewerbebau, ECLI:EU:C:2012:799, Rn. 40.

anschließende Lieferung eingezogen hat, mit der vom Erwerber erhaltenen Mehrwertsteuer verschwinden kann. Dies wird aufgrund der höheren Zahl der Händler im Einzelhandel noch schwieriger zu kontrollieren sein.

Zweitens ist zu beachten, dass es sich bei Benzin und Gasöl um Verbrauchsgüter handelt, die besonders empfindlich gegenüber Preisänderungen sind, weswegen Verbraucher/Käufer bereit sind, die Grenze zu überqueren, um den besten Preis zu erzielen. Angesichts dieser Empfindlichkeit des Marktes besteht die Gefahr, dass der Betrug in die benachbarten Mitgliedstaaten verlagert wird. Die Einführung des Reverse-Charge-Verfahrens schafft einen Anreiz für unseriöse Händler aus benachbarten Mitgliedstaaten, Benzin mehrwertsteuerfrei in Litauen zu kaufen, das sie anschließend in anderen Mitgliedstaaten weiterverkaufen. Die benachbarten Mitgliedstaaten werden nicht über die Einfuhr von Benzin in ihr Hoheitsgebiet informiert, das diese unseriösen Händler mehrwertsteuerfrei in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben.

Zudem ist eine Ausnahmeregelung weder eine langfristige Lösung, noch kann sie angemessene Kontrollmaßnahmen für den Sektor und die Steuerpflichtigen ersetzen. Litauen hat mehrere Kontrollmaßnahmen eingeführt, von denen einige offenbar wirksam waren. So wurden insbesondere die Vorschriften für den Handel mit Mineralölerzeugnissen verschärft, und die Händler müssen über eine Lizenz verfügen. 2017 hatten offenbar 71 Unternehmen eine solche Großhandelslizenz, und Litauen müsste normalerweise in der Lage sein, eine solche begrenzte Zahl von Händlern zu kontrollieren.

Weitere Maßnahmen könnten in Betracht gezogen werden, wie beispielsweise eine bessere Kontrolle von Erstattungsanträgen, einschließlich der Kontrolle der Geschäftsräume der Unternehmen, oder die gesamtschuldnerische Haftung des Erwerbers, wenn er wusste oder hätte wissen müssen, dass er mit seinem Erwerb an einer Transaktion im Zusammenhang mit Mehrwertsteuerbetrug beteiligt war, usw.

Und schließlich hat die Kommission bereits in der Vergangenheit ihre Absicht mitgeteilt, den Antrag eines anderen Mitgliedstaats auf Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens auf die gleichen Erzeugnisse abzulehnen. Der Mitgliedstaat beschloss daraufhin, seinen Antrag zurückzuziehen.

Angesichts der obigen Ausführungen ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass eine Ausnahmeregelung zur Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens im Sektor für Mineralölerzeugnisse und Zusatzstoffe negative Auswirkungen auf den Betrug im Einzelhandel und auf andere Mitgliedstaaten haben könnte. Eine solche Regelung wird daher nicht als geeignete Lösung für die Betrugsbekämpfung in diesem Sektor angesehen.

Es müsste eine umfassendere Lösung gefunden werden, die geeignete Kontrollmaßnahmen wie Maßnahmen zur Beschleunigung der Ermittlungen und für eine wirksame Strafverfolgung umfasst. Die Kommission ist nach wie vor bereit, Litauen bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug angemessen zu unterstützen.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen spricht sich die Kommission gegen den Antrag Litauens aus.