



Brüssel, den 8. Mai 2020
(OR. en)

7886/20

Interinstitutionelles Dossier:
2020/0083 (NLE)

FISC 103
ECOFIN 289

VORSCHLAG

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	8. Mai 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 199 final
Betr.:	Vorschlag für eine DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG DES RATES zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 in Bezug auf den Geltungsbeginn aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Krise

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 199 final.

Anl.: COM(2020) 199 final



Brüssel, den 8.5.2020
COM(2020) 199 final

2020/0083 (NLE)

Vorschlag für eine

DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG DES RATES

**zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 in Bezug auf den
Geltungsbeginn aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Krise**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Am 21. November 2019 nahm der Rat die Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026¹ zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011² bezüglich der über elektronische Schnittstellen unterstützten Lieferung von Gegenständen oder Erbringung von Dienstleistungen sowie bezüglich der Sonderregelungen für Steuerpflichtige, die Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige erbringen sowie Fernverkäufe von Gegenständen und bestimmte Lieferungen von Gegenständen innerhalb der Union tätigen, an.

Der Geltungsbeginn für den Großteil des Legislativpakets zur Modernisierung der Mehrwertsteuer für den grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (B2C) (im Folgenden das „Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr“), einschließlich der Durchführungsbestimmungen, wurde auf den 1. Januar 2021 festgesetzt.

Die Kommission berichtete am 14. Februar 2020 über den Stand der Vorbereitungen in den Mitgliedstaaten; die meisten Mitgliedstaaten bestätigten, dass sie in der Lage sein würden, die Vorschriften fristgerecht anzuwenden. Zwei Mitgliedstaaten äußerten Bedenken und beantragten eine Verschiebung des Geltungsbeginns um ein Jahr oder mehr. Die Kommission bot Mitgliedstaaten, die auf Schwierigkeiten stießen, Unterstützung an, um ihnen bei der Bewältigung dieser Probleme zu helfen und blieb zuversichtlich, dass die Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 2021 bereit sein würden.

Aufgrund des plötzlichen Ausbruchs der COVID-19-Krise und ihrer schwerwiegenden Auswirkungen mussten die Mitgliedstaaten ihre Prioritäten neu definieren und Ressourcen, die für die Umsetzung des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr vorgesehen waren, für die Bekämpfung der Krise einsetzen. Daher können auch anderen Mitgliedstaaten nicht länger garantieren, dass sie die Vorbereitungen für die Anwendung der neuen Vorschriften bis zum 1. Januar 2021 abschließen können. Es besteht die ernsthafte Gefahr, dass die Einführung des nationalen IT-Systems, das für die Umsetzung des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr notwendig ist, sich verzögert und dass mehrere Mitgliedstaaten daher nicht bereit sein werden, die neuen Vorschriften ab dem 1. Januar 2021 anzuwenden. Ähnliche Bedenken äußerten auch wichtige Wirtschaftsbeteiligte, insbesondere Postbetreiber und Kurierdienste, die die Kommission nachdrücklich aufforderten, den Geltungsbeginn des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr aufgrund der COVID-19-Krise um sechs Monate zu verschieben.

Am 24. April 2020 berief die Kommission eine Sitzung mit den Mitgliedstaaten ein, um in Erfahrung zu bringen, ob sie bereit sein werden, die neuen Vorschriften ab dem 1. Januar 2021 anzuwenden. Die meisten Mitgliedstaaten bestätigten noch einmal, dass sie bereit sein

¹ Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 des Rates vom 21. November 2019 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 bezüglich der über elektronische Schnittstellen unterstützten Lieferung von Gegenständen oder Erbringung von Dienstleistungen sowie bezüglich der Sonderregelungen für Steuerpflichtige, die Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige erbringen sowie Fernverkäufe von Gegenständen und bestimmte Lieferungen von Gegenständen innerhalb der Union tätigen (ABl. L 313 vom 4.12.2019, S. 14).

² Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 des Rates vom 15. März 2011 zur Festlegung von Durchführungsrichtlinien zur Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 77 vom 23.3.2011, S. 1).

würden, die Vorschriften fristgemäß anzuwenden, betonten jedoch, dass die Bestimmungen über die Funktionsweise des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr auf dem Grundsatz beruhen, dass alle Mitgliedstaaten in der Lage sein sollten, sie ordnungsgemäß anzuwenden; daher unterstützten sie einen Aufschub von höchstens sechs Monaten.

Der vorliegende Vorschlag zielt darauf ab, den in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 festgelegten und für den 1. Januar 2021 vorgesehenen Geltungsbeginn der Durchführungsbestimmungen zum Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr um sechs Monate zu verschieben. Der neue Geltungsbeginn ist somit der 1. Juli 2021. Es wird eine Verschiebung um sechs Monate vorgeschlagen, da die Verzögerung so kurz wie möglich sein sollte, um die zusätzlichen Haushaltsverluste für die Mitgliedstaaten möglichst gering zu halten.

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

Übergeordnetes Ziel dieses Vorschlags ist es, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU und eine effektive Besteuerung der digitalen Wirtschaft zu gewährleisten. Das Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr steht im Einklang mit der künftigen Anwendung des Bestimmungslandprinzips für die Mehrwertsteuer gemäß dem jüngst vom Rat unterstützten Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer³.

Neben dem Mehrwertsteuer-Aktionsplan wurde auch das Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr als wichtige Initiative im Rahmen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa⁴ sowie der Binnenmarktstrategie⁵ und des Aktionsplans für elektronische Behördendienste⁶ ermittelt.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 397 der Richtlinie 2006/112/EG⁷ über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (im Folgenden die „MwSt-Richtlinie“), dem zufolge der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig die zur Durchführung der MwSt-Richtlinie erforderlichen Maßnahmen beschließt.

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

Mit diesem Vorschlag wird der Geltungsbeginn der vom Rat im November 2019 angenommenen Durchführungsbestimmungen zum Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr, der auf den 1. Januar 2021 festgesetzt wurde, geändert. Dies geschieht im Gleichklang mit dem Vorschlag, den Geltungsbeginn des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr und damit alle betroffenen Rechtsakte zu verschieben. Der Ausbruch der COVID-19-Krise stellt die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene vor Herausforderungen bei der Bewältigung der derzeitigen Krisensituation, wodurch einige Schwierigkeiten haben, den Abschluss der Vorbereitungen für eine Anwendung der neuen Bestimmungen ab dem 1. Januar 2021 zu gewährleisten. Dieser Vorschlag ist eine Folge dieses Umstandes und eine Reaktion darauf. Die Bestimmungen über die

³ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

⁴ COM(2015) 192 final.

⁵ COM(2015) 550 final.

⁶ COM(2016) 179 final.

⁷ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

Funktionsweise des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr beruhen auf dem Grundsatz, dass alle Mitgliedstaaten in der Lage sein sollten, sie ordnungsgemäß anzuwenden.

Die zur Durchführung der MwSt-Richtlinie erforderlichen Maßnahmen werden vom Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig beschlossen. Daher ist ein Vorschlag der Kommission erforderlich, um den Geltungsbeginn der bereits beschlossenen Durchführungsmaßnahmen zu ändern; dies kann nicht durch einseitige Maßnahmen auf nationaler Ebene erreicht werden.

Der Vorschlag steht daher mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, d. h., er geht nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verträge, insbesondere für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderliche Maß hinaus. Ebenso wie für die Subsidiaritätsprüfung gilt, dass die Mitgliedstaaten die Fragen ohne einen Vorschlag zur Änderung des Geltungsbeginns der Durchführungsverordnung des Rates nicht lösen können.

- **Wahl des Instruments**

Mit diesem Vorschlag wird die Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 des Rates geändert. Die einzige Änderung besteht in der Verschiebung des Geltungsbeginns.

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

- **Konsultation der Interessenträger**

Der vorliegende Vorschlag spiegelt die ernsthaften Bedenken wider, die einige Mitgliedstaaten, Postbetreiber und Kurierdienste gegenüber der Kommission geäußert haben, nämlich dass sie aufgrund der COVID-19-Krise möglicherweise nicht in der Lage sein werden, die Vorbereitungen für die Anwendung des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr auf nationaler Ebene abzuschließen und die Bestimmungen ab dem 1. Januar 2021 anzuwenden.

Am 24. April 2020 berief die Kommission eine Sitzung mit den Mitgliedstaaten ein, um in Erfahrung zu bringen, ob sie bereit sein werden, die neuen Vorschriften ab dem 1. Januar 2021 anzuwenden. Die meisten Mitgliedstaaten bestätigten noch einmal, dass sie bereit sein würden, die Vorschriften fristgemäß anzuwenden, betonten jedoch, dass die Bestimmungen über die Funktionsweise des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr auf dem Grundsatz beruhen, dass alle Mitgliedstaaten in der Lage sein sollten, sie ordnungsgemäß anzuwenden; daher unterstützten sie einen Aufschub von höchstens sechs Monaten.

- **Folgenabschätzung**

Für den Vorschlag, der zur Annahme der Richtlinie über die Mehrwertsteuer im elektronischen Geschäftsverkehr⁸ führte, welche ihrerseits die Grundlage für die Durchführungsbestimmungen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 in der durch

⁸ ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN, FOLGENABSCHÄTZUNG, Begleitunterlage zu den Vorschlägen für eine Richtlinie des Rates, eine Durchführungsverordnung des Rates und eine Verordnung des Rates zur Modernisierung der Mehrwertsteuer für den grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (B2C), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2016:0379:FIN>.

die Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 geänderten Fassung bildet, wurde eine Folgenabschätzung durchgeführt. Mit dem vorliegenden Vorschlag wird lediglich der Geltungsbeginn dieser Änderungen aufgrund der COVID-19-Krise geändert.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Der vorliegende Vorschlag zielt hauptsächlich darauf ab, den Geltungsbeginn des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr aufgrund der COVID-19-Krise um sechs Monate zu verschieben.

Mit dem Vorschlag wird nicht der Inhalt der Durchführungsbestimmungen geändert, sondern es wird lediglich der Geltungsbeginn verschoben.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Dieser Vorschlag ist Teil des Projekts zur Verschiebung des Geltungsbeginns des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr.

Die Auswirkungen des gesamten, bereits angenommenen Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr auf den Haushalt wurden bereits in der Begründung des Vorschlags für die Richtlinie (EU) 2017/2455 des Rates (COM(2016 757 final)⁹ ausführlich dargelegt.

Die Haushaltsverluste für die Mitgliedstaaten wurden auf 5-7 Mrd. EUR jährlich geschätzt, für den Fall, dass das Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr nicht erfolgreich umgesetzt wird. Ein Aufschub um sechs Monate würde daher Verluste in Höhe von rund 2,5-3,5 Mrd. EUR verursachen. Wenn die Mitgliedstaaten und die Unternehmen nicht bereit sind, die neuen Mehrwertsteuervorschriften für den elektronischen Geschäftsverkehr anzuwenden, besteht jedoch die Gefahr von Verlusten in ähnlicher Größenordnung.

5. WEITERE ANGABEN

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

Die Umsetzung wird vom Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC) mit Unterstützung durch seinen IT-Unterausschuss, den Ständigen Ausschuss für Informationstechnologie (SCIT), überwacht.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Dieser Vorschlag betrifft lediglich den Geltungsbeginn der bereits angenommenen Durchführungsbestimmungen des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr, der in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 festgelegt ist. Der ursprünglich auf den 1. Januar 2021 festgesetzte Geltungsbeginn dieser neuen Bestimmungen soll um sechs Monate verschoben werden. Das heißt, dass die Bestimmungen nicht ab dem 1. Januar 2021, sondern ab dem 1. Juli 2021 anzuwenden sind. Die Registrierung eines Steuerpflichtigen zur Inanspruchnahme einer der neuen Regelungen ist drei Monate vor dem

⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG und der Richtlinie 2009/132/EG in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen
COM/2016/0757 final – 2016/0370 (CNS), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1586260266830&uri=CELEX:52016PC0757>

Geltungsbeginn, d. h. ab dem 1. April 2021, möglich. Der derzeitige Mechanismus für Berichtigungen von Mehrwertsteuererklärungen wird bis einschließlich zum zweiten Quartal 2021 weiterhin für Mehrwertsteuererklärungen gelten.

Grund für diesen Vorschlag ist der Ausbruch der COVID-19-Krise, die die Mitgliedstaaten unter Druck setzt, unverzüglich zu reagieren und dringende Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen, um die Auswirkungen auf Unternehmen und die Bevölkerung allgemein abzufedern. Aufgrund dieser beispiellosen außergewöhnlichen Umstände können mehrere Mitgliedstaaten nicht garantieren, dass sie die Vorbereitungen für die Anwendung der neuen Bestimmungen zum Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr ab dem 1. Januar 2021 abschließen können.

Vorschlag für eine

DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG DES RATES

zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 in Bezug auf den Geltungsbeginn aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Krise

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem¹, insbesondere auf Artikel 397,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) In der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 des Rates² sind ausführliche Bestimmungen zu den Sonderregelungen für Steuerpflichtige, die bestimmte Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige erbringen, festgelegt.
- (2) Mit der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 des Rates³ werden diese Bestimmungen im Einklang mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs der bestehenden Sonderregelungen und der Einführung einer neuen Regelung im Rahmen des Legislativpakets zur Modernisierung der Mehrwertsteuer für den grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (B2C) geändert. Diese Änderungen sollen ab dem 1. Januar 2021 gelten.
- (3) Am 30. Januar 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) den COVID-19-Ausbruch zur gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite. Am 11. März 2020 erklärte die WHO den COVID-19-Ausbruch zur Pandemie. Alle Mitgliedstaaten sind von COVID-19-Infektionen betroffen. Da die Fallzahlen in besorgniserregender Weise ansteigen und es an wirksamen unmittelbar zur Verfügung stehenden Mitteln zur Bekämpfung des COVID-19-Ausbruchs mangelt, haben zahlreiche Mitgliedstaaten einen nationalen Notstand ausgerufen.

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 des Rates vom 15. März 2011 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 77 vom 23.3.2011, S. 1).

³ Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 des Rates vom 21. November 2019 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 bezüglich der über elektronische Schnittstellen unterstützten Lieferung von Gegenständen oder Erbringung von Dienstleistungen sowie bezüglich der Sonderregelungen für Steuerpflichtige, die Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige erbringen sowie Fernverkäufe von Gegenständen und bestimmte Lieferungen von Gegenständen innerhalb der Union tätigen (ABl. L 313 vom 4.12.2019, S. 14).

- (4) Der Ausbruch der COVID-19-Krise stellt eine unerwartete und beispiellose Notsituation dar, die alle Mitgliedstaaten hart trifft und sie zwingt, unverzüglich Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen und der aktuellen Krise als Priorität entgegenzuwirken, indem sie Ressourcenumschichtungen vornehmen. Aufgrund dieser Krise haben mehrere Mitgliedstaaten Schwierigkeiten, die Entwicklung der für die Anwendung der Bestimmungen der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 erforderlichen IT-Systeme abzuschließen und diese ab dem 1. Januar 2021 anzuwenden. Mehrere Mitgliedstaaten sowie Postbetreiber und Kurierdienste haben daher um eine Verschiebung des Geltungsbeginns der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 gebeten.
- (5) Angesichts der Herausforderungen, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der COVID-19-Krise konfrontiert sind, und der Tatsache, dass die neuen Bestimmungen auf dem Grundsatz beruhen, dass alle Mitgliedstaaten ihre IT-Systeme aktualisieren müssen, um die Bestimmungen der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 anwenden zu können und somit die Erfassung und Übermittlung von Informationen und Zahlungen im Rahmen der geänderten Regelungen sicherzustellen, ist es erforderlich, den Geltungsbeginn dieser Verordnung um sechs Monate zu verschieben. Eine Verschiebung um sechs Monate ist angemessen, da die Verzögerung so kurz wie möglich sein sollte, um die zusätzlichen Haushaltsverluste für die Mitgliedstaaten möglichst gering zu halten.
- (6) Die Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Durchführungsverordnung (EU) 2019/2026 wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 1 Nummer 5, die Kapitel XI Abschnitt 2 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 ersetzt, erhält Artikel 61 Absatz 1 folgende Fassung:

„

1. Änderungen der Zahlen, die in einer Mehrwertsteuerklärung enthalten sind, die sich auf Zeiträume bis einschließlich zum zweiten Erklärungszeitraum im Jahr 2021 bezieht, werden nach der Abgabe dieser Mehrwertsteuerklärung ausschließlich im Wege von Änderungen dieser Erklärung und nicht durch Berichtigungen in einer nachfolgenden Erklärung vorgenommen.

Änderungen der Zahlen, die in einer Mehrwertsteuerklärung enthalten sind, die sich auf Zeiträume ab dem dritten Erklärungszeitraum 2021 bezieht, werden nach der Abgabe dieser Mehrwertsteuerklärung ausschließlich durch Berichtigungen in einer nachfolgenden Erklärung vorgenommen.“;

2. In Artikel 2 erhalten die Absätze 2 und 3 folgende Fassung:

„Sie findet ab dem 1. Juli 2021 Anwendung.

Die Mitgliedstaaten erlauben jedoch, dass Steuerpflichtige und für ihre Rechnung handelnde Vermittler die gemäß den Artikeln 360, 369c oder 369o der Richtlinie 2006/112/EG für eine

Registrierung im Rahmen von Sonderregelungen erforderlichen Angaben bereits ab dem 1. April 2021 übermitteln.“.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*