



Brüssel, den 18.12.2020
COM(2020) 749 final

2020/0331 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG bezüglich der Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission zur Definition der Bedeutung der in einigen Bestimmungen dieser Richtlinie verwendeten Begriffe

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Die Kommission hat derzeit keinerlei Durchführungsbefugnisse in Bezug auf die Mehrwertsteuerrichtlinie¹. Das einzige bestehende Instrument der Kommission zur Förderung der einheitlichen Anwendung der EU-Mehrwertsteuervorschriften ist ein gemäß Artikel 398 der Mehrwertsteuerrichtlinie eingesetzter *beratender Ausschuss*, der „Mehrwertsteuerausschuss“.

Der Mehrwertsteuerausschuss setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen und prüft Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der EU-Vorschriften im Bereich der Mehrwertsteuer, die ihm von der Kommission oder einem Mitgliedstaat vorgelegt werden. Da es sich um einen beratenden Ausschuss handelt, kann der Mehrwertsteuerausschuss derzeit nur unverbindliche Leitlinien für die Anwendung der Mehrwertsteuerrichtlinie vereinbaren, während verbindliche Durchführungsmaßnahmen nur auf Vorschlag der Kommission vom Rat angenommen werden können (Artikel 397 der Mehrwertsteuerrichtlinie).

Die Erfahrung zeigt, dass diese Leitlinien nicht immer eine einheitliche Anwendung des EU-Mehrwertsteuerrechts gewährleisten. So ist es dem Mehrwertsteuerausschuss beispielsweise vor Kurzem nicht gelungen, einstimmige Leitlinien zu einer Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der praktischen Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2018/1910 des Rates (sog. „Quick Fixes“-Richtlinie)² zu erreichen. Das hat zur Folge, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze in folgenden Fragen verfolgen:

- ob es sich bei einem Lagerhaus um eine feste Niederlassung eines Steuerpflichtigen oder um eine sonstige feste Einrichtung handelt (wenn das Lagerhaus, in das die Waren im Rahmen von Konsignationslagerregelungen transportiert werden, dem Steuerpflichtigen, der die Waren überträgt, gehört oder von ihm gemietet ist);
- was als „geringfügige Verluste“ gilt oder wie solche geringfügigen Verluste im Sinne von Konsignationslagerregelungen zu behandeln sind;
- die Bedeutung des Begriffs „Lieferer [...], der die Gegenstände selbst oder auf seine Rechnung durch einen Dritten versendet oder befördert“ (Artikel 36a Absatz 3 der Mehrwertsteuerrichtlinie).

Ferner ist es dem Mehrwertsteuerausschuss jüngst nicht gelungen, eine einstimmige Leitlinie in Bezug auf folgende Punkte zu erzielen:

- darüber, wie der Dienstleistungsort einer Dienstleistung, die aus einem Ereignis besteht, das in mehreren Mitgliedstaaten stattfindet, für Mehrwertsteuerzwecke identifiziert werden soll;

¹ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006).

² Richtlinie (EU) 2018/1910 des Rates vom 4. Dezember 2018 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Harmonisierung und Vereinfachung bestimmter Regelungen des Mehrwertsteuersystems zur Besteuerung des Handels zwischen Mitgliedstaaten (ABl. L 311 vom 7.12.2018, S. 3).

- darüber, ob eine Lieferung von Gegenständen oder Dienstleistungen zwischen der Hauptniederlassung eines in einem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmens und einer MwSt-Gruppe in einem anderen Mitgliedstaat, die eine Zweigniederlassung desselben Unternehmens umfasst, einen steuerbaren Umsatz für MwSt-Zwecke darstellt.

Diese Unstimmigkeiten führen voraussichtlich zu Fällen von Doppelbesteuerung und bringen Rechtsunsicherheit und zusätzliche Kosten für die Unternehmen mit sich, die in der Regel erst nach geraumer Zeit durch ein Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) beendet werden und manchmal zu einer Auslegung führen, die zuvor nicht von der Mehrheit der Mitgliedstaaten geteilt wurde (wie z. B. bei der Anwendung von „Regeln für die Kostenteilung“³). Es kann sogar vorkommen, dass das Urteil des EuGH, da es sich auf eine konkrete Sachlage bezieht, nicht alle Unsicherheiten ausräumt. So geschehen bei der mehrwertsteuerlichen Behandlung von Lieferungen zwischen einem Hauptsitz und seiner Zweigstelle (in Verbindung mit MwSt-Gruppen): Obwohl das Urteil des EuGH in der Rechtssache Skandia America⁴ eine Reihe von Problemen gelöst hat, bleiben Zweifel hinsichtlich der mehrwertsteuerlichen Behandlung von Situationen bestehen, die nicht exakt dem Sachverhalt entsprechen, mit dem der EuGH befasst wurde.

Vor diesem Hintergrund und wie in der Mitteilung „Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der Aufbaustrategie“⁵ angekündigt, wird eine Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgeschlagen, um einen Mehrwertsteuerausschuss zur Überwachung der Annahme von Durchführungsrechtsakten in bestimmten Bereichen der Mehrwertsteuer durch die Kommission zu schaffen. In diesem Zusammenhang sind drei Aspekte hervorzuheben:

- Erstens würden Ausschussverfahren nur im Zusammenhang mit einer begrenzten Anzahl von Vorschriften zur Umsetzung der Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie angewandt, für die eine gemeinsame Auslegung erforderlich ist. Eine Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie erfordert, wie gegenwärtig der Fall, eine einstimmige Annahme durch den Rat;

– Zweitens liegt es sowohl im Interesse der Steuerverwaltungen als auch der Unternehmen, die Annahme gemeinsamer Auslegungen der Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie zu erleichtern, da Unstimmigkeiten in diesem Bereich zu Doppelbesteuerung, Wettbewerbsverzerrungen und zusätzlichen Kosten für die Unternehmen führen können. In dieser Hinsicht ist das Ausschussverfahren das seit Langem im EU-Recht verwendete Standardverfahren, um die Entstehung dieser gemeinsamen Auslegungen zu erleichtern. Es sei darauf hingewiesen, dass im Bereich der indirekten Besteuerung Ausschussverfahren bereits regulär für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern angewandt werden;

³ Urteile vom 4. Mai 2017, Kommission/Luxemburg, C-274/15, ECLI:EU:C:2017:333, vom 21. September 2017, DNB Banka, C-326/15, ECLI:EU:C:2017:719, vom 21. September 2017, Aviva, C-605/15, ECLI:EU:C:2017:718 und vom 21. September 2017, Kommission/Deutschland, C-616/15, ECLI:EU:C:2017:721.

⁴ Urteil des EuGH vom 17. September 2014, Skandia America, C-7/13, ECLI:EU:C:2014:2225.

⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der Aufbaustrategie (COM(2020) 312 final vom 15.7.2020).

– Drittens behält der Rat seine Durchführungsbefugnisse, soweit sie nicht in den streng definierten Bereich der Befugnisse der Kommission fallen, und zwar insbesondere in wesentlichen Fragen, die für die Mitgliedstaaten besonders sensibel sind.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Dieser Vorschlag stützt sich auf Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Laut diesem Artikel erlässt der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der indirekten Steuern.

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem Grundsatz der Subsidiarität, da das festgestellte Kernproblem gerade die nicht harmonisierte Anwendung der in der Mehrwertsteuerrichtlinie enthaltenen Konzepte durch die Mitgliedstaaten ist, die ihrerseits, insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, zu Doppel- oder Nichtbesteuerung führen kann. Es ist für die Mitgliedstaaten allein nicht möglich, diese Probleme zu lösen. Dadurch, dass der Kommission bestimmte Durchführungsbefugnisse übertragen werden, wird es möglich, schneller und effizienter auf Situationen zu reagieren, die auf unterschiedliche Auslegungen zurückzuführen sind und den Händlern Probleme bereiten. Dabei wird die Kommission von einem Ausschuss unterstützt, der sich aus Sachverständigen für Mehrwertsteuerfragen aus den Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten zusammensetzt und der somit gut aufgestellt ist, die Probleme einheitlich und rasch zu bewältigen.

• Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da er nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um die Ziele der Verträge zu erreichen, insbesondere das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes, das derzeit durch die unterschiedliche Auslegung und Anwendung der MwSt-Konzepte in den Mitgliedstaaten behindert wird.

• Wahl des Instruments

Zur Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie wird eine Richtlinie vorgeschlagen.

3. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine nachteiligen Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

4. WEITERE ANGABEN

• Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags

Die vorgeschlagene Rolle der Kommission, die von einem Ausschuss unterstützt wird, sollte sich auf bestimmte Bereiche konzentrieren, in denen eine einheitliche Anwendung der Konzepte in der Mehrwertsteuergesetzgebung der EU erforderlich ist. In Ermangelung einer solchen einheitlichen Anwendung werden Probleme wie Doppelbesteuerung oder Nichtbesteuerung fortbestehen.

A) Der Kommission und dem Rat übertragene Durchführungsbefugnisse: neuer Artikel 397a der Mehrwertsteuerrichtlinie, in Verbindung mit dem neuen Artikel 397

i) Artikel 397a Absatz 1 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 397a Unterabsatz 2 dieser Bestimmung und mit Artikel 397

Artikel 291 AEUV sieht als allgemeine Regel vor, dass mit diesen Rechtsakten allgemein der Kommission und, in entsprechend begründeten Sonderfällen, dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden, „[wenn] es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union [bedarf]“. Der EuGH hat durchgehend die Auffassung vertreten, dass es sich bei den in der gesamten Mehrwertsteuerrichtlinie verwendeten Begriffen und Konzepten mit Ausnahme der sehr wenigen Fälle, in denen ihre Definition in der Richtlinie selbst ausdrücklich den Mitgliedstaaten überlassen wird, um unionsrechtliche Begriffe und Konzepte handelt, die einheitlich ausgelegt und angewendet werden müssen.⁶

Die Begriffe der Mehrwertsteuerrichtlinie, für die diese Richtlinie „für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist“, sind selten. Als Beispiele seien die Begriffe „Baugrundstück“ und „dazugehöriger Grund und Boden“ (Artikel 12), „Sondervermögen“ (Artikel 135 Absatz 1 Buchstabe g) und „Gewährung von Unterkunft“ (Artikel 135 Absatz 2 Buchstabe a) genannt. Die meisten anderen in der Richtlinie verwendeten Begriffe und Konzepte bedürfen nach Ansicht des EuGH einer einheitlichen Auslegung und Anwendung, die gemäß Artikel 291 AEUV durch Durchführungsmaßnahmen festgelegt werden sollten.

Die Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission beschränkt sich auf die Ermittlung der Bedeutung einiger Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie. Der Rat hingegen behält seine Durchführungsbefugnisse außerhalb dieser definierten Befugnisse der Kommission. In die Zuständigkeit des Rates würden insbesondere alle Durchführungsmaßnahmen fallen, die nicht darauf abzielen, die Bedeutung der in Artikel 397a Absatz 1 Unterabsatz 1 genannten Begriffe zu definieren. Ferner fallen alle Durchführungsmaßnahmen in Bezug auf die Bestimmungen in Titel I („Zielsetzung und Anwendungsbereich“), Titel VIII („Steuersätze“) und Titel XIII („Ausnahmen“) der Mehrwertsteuerrichtlinie, die alle für die Mitgliedstaaten von besonderer Bedeutung sind, unmittelbar in die Durchführungsbefugnisse des Rates. Schließlich obliegt es den Mitgliedstaaten, die einschlägigen Vorschriften zu den Punkten zu erlassen, die nach Artikel 397a Absatz 1 Unterabsatz 2 ausdrücklich von den Durchführungsbefugnissen der Kommission ausgenommen sind.

ii) Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Unterabsatz 2

Titel III der Mehrwertsteuerrichtlinie bezieht sich auf die Steuerpflichtigen. Eine Reihe von Bestimmungen dieses Titels bedürfen einer einheitlichen Auslegung, da die Bedeutung der darin verwendeten Begriffe nicht durch die Mehrwertsteuerrichtlinie an die nationale Gesetzgebung der Mitgliedstaaten übertragen wurde: so zum Beispiel der Begriff „gelegentlich“ (Artikel 9 Absatz 2) oder der Begriff „Messen und Ausstellungen mit gewerblichem Charakter“ (Kategorie 8 in Anhang I).

Im Gegensatz dazu sollte die Kommission nicht im Wege von Durchführungsrechtsakten dazu befugt sein,

⁶ Siehe unter anderem das Urteil vom 27. November 2003, Zita Modes, C-497/01, ECLI:EU:C:2003:644, Rn. 34-36.

- die Optionen, die den Mitgliedstaaten mit der Mehrwertsteuerrichtlinie in Bezug auf MwSt-Gruppen übertragen werden, im Namen eines Mitgliedstaates auszuüben oder die Ausübung durch einen Mitgliedstaat zu verhindern (Artikel 11); gelegentlich Steuerpflichtige, alternative Kriterien zum Erstbezug von Gebäuden und die Bedeutung von „dazugehöriger Grund und Boden“ (Artikel 12) und steuerbefreite Tätigkeiten, die der öffentlichen Gewalt obliegen (Artikel 13 Absatz 2) zu definieren;
- die Definition von „Bauland“ festzulegen, da die Richtlinie ausdrücklich auf eine Definition durch nationales Recht verweist (Artikel 12 Absatz 3).

iii) Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Unterabsatz 2

Titel IV der Mehrwertsteuerrichtlinie befasst sich mit den steuerbaren Umsätzen. Es ist offensichtlich, dass die in den Bestimmungen dieses Titels verwendeten Begriffe einer einheitlichen Anwendung bedürfen: so zum Beispiel die Begriffe „körperlicher Gegenstand“ (Artikel 14 Absatz 1), „Gegenstand[s] [des] Unternehmens“ (Artikel 17 Absatz 1) und „Ankunft“ (Artikel 17a Absatz 4). Die Kommission sollte jedoch nicht befugt sein, im Wege von Durchführungsmaßnahmen eine der den Mitgliedstaaten in diesem Titel übertragenen Optionen im Namen eines Mitgliedstaates auszuüben oder die Ausübung durch einen Mitgliedstaat zu verhindern. Diese Optionen beziehen sich auf den Begriff „Lieferung von Gegenständen“ (Artikel 14 Absatz 3, Artikel 15 Absatz 2, Artikel 18 und 19) und auf den Begriff der Erbringung von Dienstleistungen (Artikel 26 Absatz 2 sowie Artikel 27 und 29).

iv) Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe c in Verbindung mit Unterabsatz 2

Titel V der Mehrwertsteuerrichtlinie bezieht sich auf den Ort des steuerbaren Umsatzes. In diesem Fall ist die Notwendigkeit einer einheitlichen Anwendung der Bestimmungen offensichtlich, da unterschiedliche Auslegungen der darin verwendeten Begriffe durch die Mitgliedstaaten mit großer Wahrscheinlichkeit zu Fällen von Doppelbesteuerung oder Nichtbesteuerung führen würden. So bedürfen beispielsweise die Begriffe „durch den Lieferer oder für dessen Rechnung“ (Artikel 32 und 33), „Installation oder Montage“ (Artikel 36), „erster Lieferer“ und „letzter Erwerber“ (Artikel 36a), „Grundstück“ (Artikel 47) und „Restaurant oder Catering“ (Artikel 55) einer einheitlichen Anwendung in der gesamten Union.

Andererseits sollte die Kommission jedoch nicht befugt sein, im Wege von Durchführungsmaßnahmen die den Mitgliedstaaten in diesem Titel übertragenen Optionen (also beispielsweise die Optionen betreffend die „tatsächliche[n] Nutzung oder Auswertung“ in Bezug auf den Ort der Erbringung bestimmter Dienstleistungen) im Namen eines Mitgliedstaates auszuüben oder die Ausübung durch einen Mitgliedstaat zu verhindern.

v) Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe d in Verbindung mit Unterabsatz 2

Titel VI befasst sich mit dem Steuertatbestand und dem Steueranspruch. Die Bestimmungen dieses Titels bedürfen einer einheitlichen Anwendung: beispielsweise in Bezug auf die Begriffe „aufeinander folgende Abrechnungen“, „aufeinander folgende Zahlungen“ oder „kontinuierliche Lieferungen von Gegenständen“ (Artikel 64) und die Begriffe „Vorauszahlungen“ und „Zeitpunkt der Vereinnahmung“ (Artikel 65). Die Kommission sollte jedoch nicht befugt sein, die Option bezüglich des Steueranspruchs bei kontinuierlichen Lieferungen von Gegenständen (Artikel 64 Absatz 2 Unterabsatz 3) im Namen eines Mitgliedstaates auszuüben oder die Ausübung durch einen Mitgliedstaat zu verhindern. Gleiches gilt für die Ausnahmeregelungen, die den Mitgliedstaaten in Bezug auf den

Steueranspruch für bestimmte Umsätze oder bestimmte Kategorien von Steuerpflichtigen gewährt werden (Artikel 66).

vi) Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe e in Verbindung mit Unterabsatz 2

Titel VII der Mehrwertsteuerrichtlinie bezieht sich auf die Steuerbemessungsgrundlage. Die Bestimmungen dieses Titels bedürfen einer einheitlichen Anwendung: zum Beispiel in Bezug auf die Begriffe „Absatzstufe“, „Einkaufspreis“ oder „Selbstkostenpreis“ (Artikel 72); „Wert der Gegenleistung“ und „unmittelbar mit dem Preis dieser Umsätze zusammenhängende Subventionen“ (Artikel 73); „Steuern, Zölle, Abschöpfungen und Abgaben“ und „Nebenkosten“ (Artikel 78) sowie „Rabatte und Rückvergütungen auf den Preis“ oder „durchlaufender Posten“ (Artikel 79). Andererseits sollte die Kommission nicht befugt sein, im Wege von Durchführungsmaßnahmen eine der den Mitgliedstaaten in diesem Titel übertragenen Optionen im Namen eines Mitgliedstaates auszuüben oder die Ausübung durch einen Mitgliedstaat zu verhindern. Ferner ist die Kommission nicht befugt, die Bedingungen und Regeln für die Änderung der Steuerbemessungsgrundlage (Artikel 90 Absatz 1) oder des Umrechnungskurses (Artikel 91 Absatz 2) festzulegen.

vii) Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe f in Verbindung mit Unterabsatz 2

Titel IX der Mehrwertsteuerrichtlinie bezieht sich auf die Steuerbefreiungen. Die Kommission sollte nicht durch Durchführungsmaßnahmen dazu befugt sein,

- die Definitionen, Anerkennungen und Ermächtigungen festzulegen, die den Mitgliedstaaten in Artikel 132 Absatz 1 übertragen werden (wie z. B. die Definition der „ärztlichen und arztähnlichen Berufe“ in Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe c oder die Anerkennung einer Einrichtung „mit sozialem Charakter“ in Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe g derselben Bestimmung);
- den Begriff „Sondervermögen“ (Artikel 135 Absatz 1 Buchstabe g) zu definieren und die Bedingungen und Beschränkungen für die Befreiung bezüglich Wetten, Lotterien und sonstiger Glücksspiele mit Geldeinsatz festzulegen (Absatz 1 Buchstabe i derselben Bestimmung);
- die Beschränkungen hinsichtlich der Steuerbefreiungen bei bestimmten, Ausfuhren gleichgestellten Umsätzen, festzulegen, die die Richtlinie dem Aufnahmemitgliedstaat überträgt (Artikel 151).

Ferner wird die Kommission nicht befugt sein, eine der den Mitgliedstaaten in diesem Titel übertragenen Optionen im Namen eines Mitgliedstaates auszuüben oder die Ausübung durch einen Mitgliedstaat zu verhindern. Als Beispiel genannt seien hier die Optionen bezüglich der Ausnahmeregelungen für sportliche und kulturelle Dienstleistungen (Artikel 133 Absatz 2), die Ausnahmen von der Steuerbefreiung bei der Vermietung und Verpachtung von Grundstücken (Artikel 135 Absatz 2 Unterabsatz 2) und das Recht, sich für eine Besteuerung zu entscheiden (Artikel 137), oder die Entscheidung, eine der Steuerbefreiungen beim grenzüberschreitenden Warenverkehr anzuwenden (Kapitel 10 dieses Titels).

viii) Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe g in Verbindung mit Unterabsatz 2

Titel X der Mehrwertsteuerrichtlinie bezieht sich auf den Vorsteuerabzug. Die Kommission sollte nicht befugt sein, eine der den Mitgliedstaaten in diesem Titel übertragenen Optionen im Namen eines Mitgliedstaates auszuüben oder die Ausübung durch einen Mitgliedstaat zu verhindern: zum Beispiel die Optionen in Bezug auf den Pro-rata-Satz des Vorsteuerabzugs (Artikel 173 Absatz 2), die Einschränkungen des Rechts auf Vorsteuerabzug (Artikel 176 und

177) oder die Einzelheiten der Ausübung des Rechts auf Vorsteuerabzug (Artikel 180 und 181).

ix) Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe h in Verbindung mit Unterabsatz 2

Titel XI und Anhang VI der Mehrwertsteuerrichtlinie beziehen sich auf die Mehrwertsteuerpflichten. Die Kommission wäre beispielsweise befugt, im Wege von Durchführungsmaßnahmen die Begriffe „Beteiligung“ (Artikel 192a), „Bauleistungen“ oder „Abbruchleistungen“ (Artikel 199) oder den Begriff des „Steuervertreeters“ (Artikel 204) festzulegen. Andererseits könnte die Kommission nicht im Namen eines Mitgliedstaates die in diesen Bestimmungen vorgesehenen Optionen ausüben oder die Ausübung durch einen Mitgliedstaat verhindern, nämlich die Option der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft (Artikel 194 bzw. 199) oder die Option, dem Steuerpflichtigen die Bestellung eines Steuervertreeters zu gestatten. Ferner könnte die Kommission die „Steuerregisternummer“ (Artikel 239) nicht definieren, da diese Definition durch die Mehrwertsteuerrichtlinie direkt den Mitgliedstaaten übertragen wird.

x) Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe i in Verbindung mit Unterabsatz 2

Titel XII der Mehrwertsteuerrichtlinie bezieht sich auf die Sonderregelungen. Die Kommission sollte nicht befugt sein, eine der den Mitgliedstaaten in diesem Titel, d. h. in den Artikeln 281, 284, 285, 286, 287, 296, 301, 303, 318, 326, 330, 333, 342, 344, 349, 352, 366, 367, 369d, 369h und 369i, übertragenen Optionen im Namen eines Mitgliedstaates auszuüben oder die Ausübung durch einen Mitgliedstaat zu verhindern. Ebenso wenig sollte die Kommission befugt sein, die Verfahren für den Vorsteuerabzug oder die Erstattung der Mehrwertsteuer festzulegen, die den Mitgliedstaaten mit Artikel 303 betreffend die Sonderregelung für landwirtschaftliche Erzeuger übertragen wurden. Ferner sollte die Kommission nicht befugt sein, die Regeln festzulegen, auf die im Zusammenhang mit der Ausübung der Optionen in Artikel 316 und 324 betreffend die Sonderregelung für steuerpflichtige Wiederverkäufer Bezug genommen wird.

xi) Absatz 1 Unterabsatz 3

Nach Artikel 291 Absatz 3 AEUV „legen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze fest, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren“. Dies haben das Europäische Parlament und der Rat durch die „Verordnung über die Ausschussverfahren“ umgesetzt, die im Februar 2011 angenommen wurde⁷.

Ogleich es für den Gesetzgeber im Prinzip rechtlich möglich wäre, der Kommission Durchführungsbefugnisse zu übertragen, ohne dass eine Kontrolle durch die Mitgliedstaaten erforderlich wäre⁸, ist dies nicht die im Vorschlag gewählte Option. Stattdessen wird ein Kontrollmechanismus eingerichtet, mit dem ein Ausschuss betraut ist. Dies bedeutet, dass die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse nicht allein handeln kann, da diese Ausübung in jedem Fall die positive Stellungnahme des Ausschusses erfordert. Die Regeln der Verordnung über die Ausschussverfahren bezüglich des Prüfverfahrens finden in diesem Rahmen Anwendung.

⁷ Verordnung (EU) 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

⁸ Siehe Erwägungsgrund 6 und Artikel 1 der Verordnung über die Ausschussverfahren.

xii) Absatz 2

Die vom Rat angenommenen Regeln, die derzeit in der Mehrwertsteuer- Durchführungsverordnung enthalten sind, bleiben trotz der Übertragung bestimmter Durchführungsbefugnisse an die Kommission in Kraft. Ungeachtet dessen wird die Kommission, mit der Unterstützung eines Ausschusses, im Rahmen der ihr übertragenen Befugnisse künftige Vorschriften erlassen können, die denselben Anwendungsbereich haben könnten wie die derzeitigen Bestimmungen der Mehrwertsteuer- Durchführungsverordnung, die in einem solchen Fall vom Rat gestrichen werden müsste.

B) Der neue Ausschuss: Artikel 398a der Mehrwertsteuerrichtlinie

Die Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission in diesem Vorschlag bedeutet keineswegs einen Mangel an Kontrolle der Mitgliedstaaten bezüglich der Ausübung dieser Befugnisse durch die Kommission. Die Regeln und allgemeinen Grundsätze für die Kontrollmechanismen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ausübung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission sind im Sekundärrecht, d. h. in der Verordnung über die Ausschussverfahren, festgelegt. Für Steuerfragen stellt das in Artikel 5 der Verordnung über die Ausschussverfahren festgelegte „Prüfverfahren“ (es gibt keine Möglichkeit, im Bereich der Steuern das in Artikel 4 genannte „Beratungsverfahren“ anzuwenden) sicher, dass die Kommission im neuen Ausschuss nichts ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten ausrichten kann. Nur im Falle einer positiven Stellungnahme des Ausschusses ist die Kommission berechtigt, Durchführungsmaßnahmen anzunehmen; dementsprechend ist die Kommission sowohl im Falle einer negativen Stellungnahme als auch bei fehlender Stellungnahme des Ausschusses nicht befugt, den entsprechenden Durchführungsrechtsakt anzunehmen.

Die Bestimmungen über die Zusammensetzung und den Vorsitz des Ausschusses sind unmittelbar in Artikel 3 der Verordnung über die Ausschussverfahren festgelegt. Der Mehrwertsteuerausschuss behält seine Rolle als das Organ bei, das für die Prüfung der in der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehenen Konsultationen zuständig ist. Auf diese Konsultationen wird in den Artikeln 11, 27, 102, 155, 164, 167, 177, 191, 238, 281, 318 und 352 Bezug genommen. Obgleich der Mehrwertsteuerausschuss auch in der Lage sein sollte, alle anderen Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Mehrwertsteuervorschriften der Union zu prüfen, wird er in diesen Bereichen – wie es derzeit bereits der Fall ist – nur befugt sein, unverbindliche Leitlinien zu erlassen.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG bezüglich der Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission zur Definition der Bedeutung der in einigen Bestimmungen dieser Richtlinie verwendeten Begriffe

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

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

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments⁹,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹⁰,

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Um eine einheitliche Anwendung des Unionsrechts zu gewährleisten und dem Grundsatz der Gleichstellung zu entsprechen, müssen die in den Bestimmungen der Richtlinie 2006/112/EG des Rates¹¹ verwendeten Begriffe, die es den Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich gestatten, Bedeutung und Anwendungsbereich zu bestimmen, in der gesamten Union einheitlich ausgelegt werden.
- (2) Die abweichende Auslegung der in der Richtlinie 2006/112/EG verwendeten Begriffe kann zu Doppelbesteuerung, Rechtsunsicherheit, zusätzlichen Kosten für Unternehmen und Wettbewerbsverzerrungen führen. Die einheitliche Auslegung dieser Begriffe auf Unionsebene ist zudem notwendig, um die Anwendung der Richtlinie 2006/112/EG durch die Steuerverwaltungen und Unternehmen zu erleichtern.
- (3) Artikel 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sieht vor, dass in Fällen, in denen es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung verbindlicher Rechtsakte der Union bedarf, mit diesen Rechtsakten der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen, dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden.
- (4) Um die Effizienz des Beschlussfassungsverfahrens im Bereich der Mehrwertsteuer (MwSt) zu erhöhen und zu einer einheitlicheren Anwendung der MwSt-Vorschriften der Union beizutragen, sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse zur

⁹ ABl. vom , S. .

¹⁰ ABl. vom , S. .

¹¹ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

Definition der Bedeutung bestimmter in der Richtlinie 2006/112/EG verwendeter Begriffe übertragen werden.

- (5) Die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse sollten nicht den Ermessensspielraum beeinträchtigen, der den Mitgliedstaaten bei der Annahme von Maßnahmen des nationalen Rechts, die zur Umsetzung einiger Bestimmungen der Richtlinie 2006/112/EG erforderlich sind, eingeräumt wird. Es ist daher notwendig, den Anwendungsbereich der Durchführungsbefugnisse, die der Kommission übertragen werden, entsprechend zu präzisieren.
- (6) Die Durchführungsbefugnisse in entsprechend begründeten Sonderfällen sollten in wesentlichen Fragen, die für die Mitgliedstaaten besonders sensibel sind, dem Rat übertragen werden. Dies gilt insbesondere für etwaige Durchführungsmaßnahmen, die in Bezug auf die Bestimmungen des Titels I („Zielsetzung und Anwendungsbereich“), des Titels VIII („Steuersätze“) und des Titels XIII („Ausnahmen“) der Mehrwertsteuerrichtlinie erforderlich sein könnten.
- (7) Um einheitliche Bedingungen für die Durchführung der entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie 2006/112/EG zu gewährleisten, sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse im Hinblick auf die Definition der Bedeutung der in einigen Bestimmungen dieser Richtlinie verwendeten Begriffe übertragen werden. Diese Befugnisse sollten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates¹² ausgeübt werden.
- (8) Da das Ziel der vorliegenden Richtlinie, nämlich eine einheitlichere Anwendung der Mehrwertsteuervorschriften der Union zu gewährleisten, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann, sondern vielmehr auf Unionsebene besser zu verwirklichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (9) Die Richtlinie 2006/112/EG sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 2006/112/EG wird wie folgt geändert:

- (1) Artikel 397 erhält folgende Fassung:

„Artikel 397

Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission einstimmig Folgendes beschließen:

- a) alle Maßnahmen, die zur Durchführung der Bestimmungen der Titel I, VIII, XIII und der Anhänge III, IV, V und X dieser Richtlinie erforderlich sind;
- b) alle Maßnahmen, die zur Durchführung der nicht unter Buchstabe a genannten Bestimmungen der Titel und Anhänge dieser Richtlinie erforderlich sind, soweit diese Maßnahmen keine Definition der darin verwendeten Begriffe beinhalten.“;

¹² Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

- (2) In Titel XIV Kapitel 1 wird der folgende Artikel 397a eingefügt:

„Artikel 397a

1. Die Kommission kann durch Durchführungsrechtsakte die Bedeutung der in den folgenden Bestimmungen verwendeten Begriffe definieren:

- (a) in Bezug auf die Steuerpflichtigen für die Zwecke der Mehrwertsteuer die Bestimmungen in Titel III und Anhang I;
- (b) in Bezug auf die für die Zwecke der Mehrwertsteuer steuerbaren Umsätze die Bestimmungen in Titel IV;
- (c) in Bezug auf den Ort der steuerbaren Umsätze die Bestimmungen in Titel V und in Anhang II;
- (d) in Bezug auf den Steuertatbestand und den Steueranspruch die Bestimmungen in Titel VI;
- (e) in Bezug auf die Steuerbemessungsgrundlage die Bestimmungen in Titel VII;
- (f) in Bezug auf die Mehrwertsteuerbefreiung die Bestimmungen in Titel IX;
- (g) in Bezug auf die Vorsteuerabzüge die Bestimmungen in Titel X;
- (h) in Bezug auf die Pflichten der Steuerpflichtigen und bestimmter nichtsteuerpflichtiger Personen die Bestimmungen in Titel XI und Anhang VI;
- (i) in Bezug auf die steuerlichen Sonderregelungen die Bestimmungen in Titel XII und den Anhängen VII, VIII und IX.

Unterabsatz 1 gilt nicht für die folgenden Bestimmungen:

- (a) Bestimmungen, die es den Mitgliedstaaten erlauben, eine Option auszuüben, sofern die Entscheidung zur Ausübung dieser Option betroffen ist;
- (b) Bestimmungen, die einen ausdrücklichen Verweis auf von den Mitgliedstaaten zu definierende Begriffe enthalten, soweit es um die Definition dieser Begriffe geht;
- (c) Bestimmungen, bei denen die Bedingungen, Verfahren und Regeln von den Mitgliedstaaten festzulegen sind, sofern diese Bedingungen, Verfahren und Regeln betroffen sind;
- (d) Bestimmungen über die Verfahren für die von den Mitgliedstaaten zu erteilenden Anerkennungen und Ermächtigungen, soweit diese Verfahren betroffen sind;
- (e) Bestimmungen über die Steuerregisternummer in Artikel 239.

Die in Unterabsatz 1 genannten Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 398a Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

2. Haben die Bestimmungen der nach Absatz 1 dieses Artikels angenommenen Durchführungsrechtsakte der Kommission denselben Anwendungsbereich wie die Bestimmungen von Durchführungsmaßnahmen, die der Rat nach Artikel 397 dieser Richtlinie in der durch die Richtlinie (EU) 2020/285 des Rates* geänderten Fassung angenommen hat, so streicht der Rat die entsprechenden Bestimmungen in seinen Durchführungsmaßnahmen.

* Richtlinie (EU) 2020/285 des Rates vom 18. Februar 2020 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Sonderregelung für Kleinunternehmen und der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 in Bezug auf die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und den Informationsaustausch zur Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung der Sonderregelung für Kleinunternehmen (ABl. L 62 vom 2.3.2020, S. 13).“;

(3) In Titel XIV erhält der Titel von Kapitel 2 folgende Fassung:

„*KAPITEL 2*
Ausschüsse“;

(4) In Titel XIV Kapitel 2 wird der folgende Artikel 398a eingefügt:

„*Artikel 398a*

1. Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt. Dieser Ausschuss ist ein Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.
2. Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011. “.

Artikel 2

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

Artikel 3

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates
Der Präsident