



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 21. Juni 2019
(OR. en)

10603/19

**Interinstitutionelles Dossier:
2019/0137(NLE)**

**FISC 296
ECOFIN 667**

VORSCHLAG

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	21. Juni 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 283 final
Betr.:	Vorschlag für einen DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES zur Ermächtigung Tschechiens zur Anwendung der von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG abweichenden generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 283 final.

Anl.: COM(2019) 283 final



Brüssel, den 21.6.2019
COM(2019) 283 final

2019/0137 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

**zur Ermächtigung Tschechiens zur Anwendung der von Artikel 193 der Richtlinie
2006/112/EG abweichenden generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Am 20. Dezember 2018 hat der Rat die Richtlinie (EU) 2018/2057 über die befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft für Umsätze oberhalb eines Schwellenwertes von 17 500 EUR¹ durch Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie² beschlossen.

Grundlage hierfür bildete der Mehrwertsteuer-Aktionsplan³, in dem die Kommission ihre Absicht angekündigt hatte, ein endgültiges Mehrwertsteuersystem für den grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Handel zwischen Unternehmen einzuführen⁴. Angesichts des Umstandes, dass die Umsetzung eines solchen endgültigen Mehrwertsteuersystems mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde, haben mehrere Mitgliedstaaten bis zu dessen Umsetzung dringliche und konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung des Karussellbetrugs⁵ gefordert. Insbesondere forderten sie die Möglichkeit zur Umsetzung einer befristeten generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft, die nach einem dahingehenden Vorschlag der Kommission⁶ in Richtlinie (EU) 2018/2057 (nachstehend „Richtlinie zur generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft“) mündete.

Laut dieser Richtlinie können Mitgliedstaaten, die bestimmte vorgegebene Kriterien erfüllen, auf Antrag ermächtigt werden, eine befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft bis zum 30. Juni 2022 anzuwenden. In zwei Schreiben, die am 21. Januar 2019 und 22. März 2019 bei der Kommission eingingen, hat Tschechien eine solche Ermächtigung beantragt und Informationen vorgelegt, mit der die Erfüllung der vorgesehenen Kriterien nachgewiesen werden sollte.

¹ Richtlinie (EU) 2018/2057 des Rates vom 20. Dezember 2018 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 Schwellenwertes (ABl. L°329 vom 27.12.2018, S.°3).

² Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L°347 vom 11.12.2006, S.°1).

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit für Reformen (COM(2016)148 final vom 7.4.2016).

⁴ Inzwischen hat die Kommission die erforderlichen Vorschläge angenommen:
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 (COM(2017) 569 final vom 4.10.2017).

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Einführung der detaillierten technischen Maßnahmen für die Anwendung des endgültigen Mehrwertsteuersystems für die Besteuerung des Handels zwischen Mitgliedstaaten (COM(2018) 329 final vom 25.5.2018).

⁵ Der Karussellbetrug (gelegentlich auch als „Missing-Trader-Mehrwertsteuerbetrug“ bezeichnet) geht insbesondere auf die derzeitige Mehrwertsteuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen zurück, die es ermöglicht, Gegenstände mehrwertsteuerfrei zu erhalten. Eine Reihe von Händlern begehen anschließend Steuerbetrug, indem sie die von ihren Kunden erhaltene Mehrwertsteuer nicht an die Steuerbehörden abführen. Ihre Kunden hingegen, die gültige Rechnungen erhalten, sind weiterhin zum Vorsteuerabzug berechtigt. Dieselben Gegenstände können mehrmals verkauft werden, indem wiederum von der Mehrwertsteuer befreite innergemeinschaftliche Lieferungen einbezogen werden. Ein vergleichbarer Karussellbetrug ist auch mit Dienstleistungen möglich.

⁶ COM(2016) 811 final vom 21.12.2016.

Dieser Vorschlag sollte den laufenden Gesprächen über das endgültige Mehrwertsteuersystem nicht entgegenstehen⁷.

- **Gründe und Ziele des Vorschlags**

Die für die Ermächtigung zur Anwendung einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft zu erfüllenden Kriterien und zu befolgenden Verfahren sind im neuen Artikel 199c Absätze 1 bis 4 der Mehrwertsteuerrichtlinie festgelegt. Tschechien hat in diesem Zusammenhang die folgenden, insbesondere gemäß Artikel 199c Absatz 3 erforderlichen Angaben vorgelegt.

1. Ausführliche Begründung der Erfüllung der einschlägigen Kriterien (Artikel 199c Absatz 3 Buchstabe a, in Verbindung mit Absatz 1 Mehrwertsteuerrichtlinie).
 - 1.1. Eine Mehrwertsteuerlücke im Jahr 2014 von mindestens fünf Prozentpunkten über dem Medianwert der gemeinschaftlichen Mehrwertsteuerlücke auf Grundlage des Abschlussberichts zur Mehrwertsteuerlücke vom 23. August 2016.

Die Mehrwertsteuerlücke Tschechiens im Jahr 2014 belief sich laut dem Abschlussbericht der Kommission vom 23. August 2016 zur Mehrwertsteuerlücke auf 16,14 % der gesamten Mehrwertsteuerschuld dieses Landes⁸. Laut dem Bericht belief sich der Medianwert der Mehrwertsteuerlücke in der Europäischen Union (EU) auf 10,4 %. Die Mehrwertsteuerlücke Tschechiens liegt somit mehr als fünf Prozentpunkte über dem Medianwert der Mehrwertsteuerlücke der EU.

- 1.2. Anteil des Karussellbetrugs an der gesamten Mehrwertsteuerlücke von über 25 % gemäß der Folgenabschätzung zum Gesetzgebungsvorschlag für die Richtlinie über die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft.

Laut Folgenabschätzung⁹ wird die Mehrwertsteuerlücke Tschechiens zu 28 % durch Karussellbetrug verursacht. Somit ist dieses Kriterium erfüllt.

- 1.3. Es ist erwiesen, dass andere Gegenmaßnahmen und die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer zur Bekämpfung des Karussellbetrugs nicht ausreichend sind.

Auf Grundlage der von Tschechien vorgelegten Angaben hat dieser Mitgliedstaat eine Reihe konkreter Gegenmaßnahmen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs getroffen. Eine Übersicht über diese Maßnahmen sowie eine Einschätzung der tschechischen Seite zu deren Effizienz und Wirksamkeit finden sich weiter unten. Daran schließt sich eine Einschätzung Tschechiens der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer mit den anderen Mitgliedstaaten an.

- 1.3.1. Anwendung der sektorspezifischen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft

Auf der Grundlage der Artikel 199 und 199a der Mehrwertsteuerrichtlinie hat Tschechien den Anwendungsbereich der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf Lieferungen in mehreren Sektoren ausgeweitet, darunter: Bauarbeiten, Baustellenpersonal, Grundstücke, sofern der Lieferant für die Besteuerung optiert hat, Abfall und Schrott, zur Sicherung dienende und sicherungsüberrigene Gegenstände, Gegenstände nach vorangegangener Übertragung des

⁷ COM(2018) 329 final vom 25.5.2018.

⁸ Center for Social and Economic Research (CASE), Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report ([TAXUD/2015/CC/131](#)), 2016, S.19.

⁹ SWD(2016) 457 final vom 21.12.2016, S. 39.

Eigentumsvorbehalts und der Ausübung des Eigentumsrechts durch den Abtretungsempfänger, im Zwangsversteigerungsverfahren durch den Vollstreckungsschuldner an eine andere Person gelieferte Grundstücke, Emissionsrechte für Treibhausgase, Mobilfunkgeräte und Gegenstände mit integrierten Schaltkreisen, Gas und Strom sowie Stromzertifikate, bestimmte Telekommunikationsdienstleistungen, Spielkonsolen, Laptops, Getreide und bestimmte Kulturpflanzen, bestimmte Metalle (einschließlich Edelmetallen).

Aus tschechischer Sicht haben sich diese Maßnahmen als äußerst wirksam erwiesen; sie konnten die Verlagerung des Betrugs auf andere Sektoren z. B. von Mobilfunkgeräten auf andere Elektronikartikel oder von Gold auf andere Metalle (wie Silber oder Platin), jedoch nicht verhindern.

1.3.2. Gesamtschuldnerische Haftung

Auf der Grundlage von Artikel 205 der Mehrwertsteuerrichtlinie hat Tschechien für Lieferungen zwischen Steuerpflichtigen die gesamtschuldnerische Haftung für Mehrwertsteuerzwecke in einer Reihe von Fällen eingeführt. Somit ist die gesamtschuldnerische Haftung bei bestimmten Lieferungen von Mineralölen und anderen verbrauchssteuerpflichtigen Gegenständen anwendbar.

Darüber hinaus haften Erwerber gesamtschuldnerisch für die Mehrwertsteuerentrichtung in Bezug auf andere Warenlieferungen und Dienstleistungen, sofern nachträglich festgestellt wird, dass ein Erwerber nicht nach Treu und Glauben gehandelt hat und insbesondere dann, wenn die Kriterien der „Kenntnisprüfung“ erfüllt sind, der Erwerber also wusste oder hätte wissen müssen, dass die Mehrwertsteuer vom Lieferer bewusst nicht an die Steuerbehörden abgeführt würde. Abgesehen davon existiert noch eine Reihe von Sonderfällen, in denen die gesamtschuldnerische Haftung des Erwerbers systematisch angewandt wird, etwa wenn der Kaufpreis ohne ersichtlichen Grund klar vom üblichen Marktpreis abweicht, wenn eine virtuelle Währung verwendet wird oder wenn es sich bei dem Lieferer um einen unzuverlässigen Steuerpflichtigen handelt (siehe auch Nummer 1.3.4).

Aus tschechischer Sicht hat diese Maßnahme zwar vorbeugend gewirkt; ihre Anwendung ist angesichts der Komplexität der Lieferketten jedoch schwierig, insbesondere wenn es sich bei dem Kunden eines Missing Traders um eine juristische Person ohne jegliches Vermögen handelt. Auch verursacht die „Kenntnisprüfung“ den Steuerbehörden beträchtliche Probleme, da es den nationalen Gerichten zufolge den Steuerbehörden obliegt, den Nachweis zu führen, dass der Erwerber „wusste oder hätte wissen müssen“, dass der Lieferer beabsichtigte, die Mehrwertsteuer nicht abzuführen.

1.3.3. Split-Payment-Verfahren

Tschechien hat ein optionales Split-Payment-Verfahren eingeführt. Dabei führt der Erwerber die Mehrwertsteuer direkt an die Steuerbehörde und nicht an den Lieferer ab. Dadurch entfällt die Mehrwertsteuerschuldnerschaft des Erwerbers in Bezug auf die gesamte im Rahmen eines Umsatzes anfallende Mehrwertsteuer in Fällen, in denen der Erwerber gemäß Nummer 1.3.2 gesamtschuldnerisch haftet.

Laut Tschechien ist diese Maßnahme zwar wirksam, birgt jedoch aufgrund ihres optionalen Charakters auch Nachteile. Das Split-Payment-Verfahren obligatorisch zu machen, wäre nach Auffassung Tschechiens in verwaltungstechnischer und finanzieller Hinsicht aufgrund des zusätzlichen Verwaltungsaufwands für die Zahlungsabwicklung und das Personal sowie der zusätzlichen EDV-Kosten sowohl für die Unternehmen als auch für die Steuerbehörden zu

aufwendig. Darüber hinaus kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Kriterien der Kenntnisprüfung erfüllt sind, wenn der Erwerber keinen Gebrauch vom Split-Payment-Verfahren macht. Die nationalen Gerichte haben bislang die Auffassung vertreten, dass die Steuerverwaltung selbst in diesem Fall nachweisen müsse, dass der Erwerber wusste bzw. hätte wissen müssen, dass er an einem Betrug beteiligt ist. Hinzu kommt, dass die Mehrwertsteuer von Erwerbern nur dann zurückgefordert werden kann, wenn diese das Split-Payment-Verfahren im Rahmen der gesamtschuldnerischen Haftung nicht in Anspruch genommen haben und die Rückforderung gegenüber dem Lieferer ohne Erfolg bleibt; somit ist eine effektive Rückforderung erst nach Ablauf einer bestimmten Frist überhaupt möglich.

1.3.4. Erkennung unzuverlässiger Steuerpflichtiger (Mehrwertsteuerpflichtige)

Liegt ein schwerwiegender Verstoß gegen steuerliche Pflichten vor, kann die Steuerbehörde einen Steuerpflichtigen als unzuverlässig einstufen, wobei insbesondere die folgenden Kriterien Anwendung finden: kumulative Mehrwertsterrückstände für mindestens drei aufeinanderfolgende Kalendermonate in Höhe von mindestens 500 000 CZK, Verstoß gegen steuerliche Pflichten, der zu einer Steueranpassung durch die Steuerverwaltung für mindestens zwei von sechs aufeinanderfolgenden Veranlagungszeiträumen führt, Ablehnung durch die Steuerverwaltung aufgrund von Verstößen gegen Steuergesetze bei Vorsteuerabzug in Höhe von mindestens 500 000 CZK, Nichtbeantwortung von Anfragen der Steuerverwaltung, mindestens zweimalige Nichteinreichung von Mehrwertsteuererklärungen in einem Zeitraum von zwölf aufeinanderfolgenden Kalendermonaten, Vorlage falscher oder unvollständiger Angaben bei der Mehrwertsteueranmeldung oder Feststellung der Nichterklärung von mindestens 500 000 CZK Ausgangsmehrwertsteuer durch die Steuerbehörde. Angaben zu unzuverlässigen Steuerpflichtigen werden auf der Internetseite der Steuerverwaltung veröffentlicht; ein Beschwerdeverfahren ist vorgesehen.

Laut Tschechien wirkt die Maßnahme vorbeugend, erfordert jedoch eine gültigen Bescheid der Steuerbehörde, bis zu dem die Betrüger ihrem Betrug ungehindert nachgehen können. Auch ist die Maßnahme im grenzüberschreitenden Kontext nicht unbedingt wirksam, da unzuverlässige Steuerschuldner in Tschechien für innergemeinschaftliche Betrugsvorhaben weiterhin eine (gültige) Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer verwenden können.

1.3.5. Erkennung unzuverlässiger Personen (Nicht-Mehrwertsteuerpflichtige)

Diese Maßnahme dient wie auch die vorgenannte der Erkennung unzuverlässiger Personen. In diesem Fall zielt sie jedoch auf Personen ab, die (noch) nicht mehrwertsteuerpflichtig sind, aber bereits gegen bestimmte Mehrwertsteuerpflichten verstoßen haben. Die Liste unzuverlässiger Personen wird auf der Internetseite der Steuerverwaltung veröffentlicht.

Lässt sich eine solche unzuverlässige Person für Mehrwertsteuerzwecke registrieren, erhält sie automatisch den Status eines unzuverlässigen Steuerschuldners im Sinne des in Nummer 1.3.4 beschriebenen Verfahrens. Meldet sich ein unzuverlässiger Steuerschuldner wieder ab, bleibt der Status der unzuverlässigen Person jedoch bestehen. Ein Beschwerdeverfahren zur Rücknahme dieses Status ist vorgesehen; als Grundlage dienen ähnliche Bedingungen wie für unzuverlässige Steuerpflichtige.

Laut Tschechien wirkt die Maßnahme vorbeugend und sorgt für Kontinuität zwischen dem Status der unzuverlässigen Person und des unzuverlässigen Steuerpflichtigen. Wie jedoch in Nummer 1.3.4 beschrieben gelingt es den Betrügern, den Schutzmechanismus sowohl vor der Anmeldung als auch in grenzüberschreitenden Fällen zu umgehen.

1.3.6. Zusätzliche Mehrwertsteuerberichtspflichten

Daten aus den für jeden Kalendermonat von Steuerpflichtigen vorgelegten zusätzlichen Mehrwertsteuermeldungen werden miteinander verglichen, um mögliche Fälle von Steuerbetrug zu erkennen. So konnte die Steuerverwaltung ihre Methoden zur Auswahl von Steuerpflichtigen verbessern, die einer Kontrolle unterzogen werden sollen.

Dieses Verfahren hilft zwar, Betrüger schneller zu identifizieren, Tschechien zufolge ist diese Maßnahme mit Blick auf die verfügbare Kontrollkapazität der Steuerverwaltung jedoch an ihre Grenzen gelangt.

1.3.7. Pfändung

In Einzelfällen kann die Steuerverwaltung eine Pfändung anordnen, um die Entrichtung der Mehrwertsteuer sicherzustellen.

Tschechien zufolge ist diese Maßnahme zwar äußerst effektiv; da sie jedoch nur in Einzelfällen angewendet werden kann, bietet sie dem Mehrwertsteuersystem keinen generellen Schutz.

1.3.8. Automatische Mehrwertsteuerabmeldung

Diese Maßnahme sieht die Löschung der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer eines Steuerpflichtigen bei schwerwiegenden Verstößen gegen Mehrwertsteuerpflichten vor. Sie ist anwendbar auf Mehrwertsteuergruppen und Steuerpflichtige, die in den vorangegangenen zwölf Kalendermonaten einen Umsatz von 1 Mio. CZK nicht überschritten haben.

Tschechien erachtet diese Maßnahme sowohl im Hinblick auf inländische als auch grenzüberschreitende Lieferungen als äußerst effizient. Allerdings kann sie erst nach einem Verstoß angewendet werden und beseitigt somit das Betrugsrisiko nicht vollständig.

1.3.9. Verweigerung des Abzugsrechts (oder der Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen) auf Grundlage der Kenntnisprüfung

Diese Maßnahme dient der Verweigerung des Abzugsrechts oder des Entzugs des Rechts auf Beantragung einer Steuerbefreiung in Fällen, in denen der Erwerber (erster Fall) oder der Lieferer (zweiter Fall) wusste oder hätte wissen müssen (Kenntnisprüfung), dass er sich an einem Geschäft beteiligt, das mit einer betrügerischen Mehrwertsteuervermeidung verbunden ist. Sie folgt der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union („EuGH“) in der Rechtssache *Kittel*¹⁰. Die tschechische Verwaltung weist Unternehmen mithilfe von Informationsschreiben darauf hin, dass sie in einen Betrugsfall verwickelt sein könnten. Diese Schreiben richten sich entweder an einen bestimmten Adressaten (der im Verdacht stehenden Geschäftspartner kann genannt werden) oder an die Allgemeinheit (öffentliche Bekanntmachung des Vorliegens eines konkreten Betrugsrisikos in Tschechien oder in der Europäischen Union).

Tschechien zufolge ist es für die Steuerverwaltung jedoch im Falle organisierten Betrugs schwierig, in der Praxis nachzuweisen, dass ein Unternehmen wusste bzw. hätte wissen müssen, dass es in einen Betrug verwickelt ist.

1.3.10. Überprüfung von Antragstellern im Vorfeld der Registrierung für Mehrwertsteuerzwecke

¹⁰ Urteil des Gerichtshofes vom 6. Juli 2006, *Kittel*, C-439/04, EU:C:2006:446.

Im Vorfeld der Registrierung findet eine systematische Überprüfung statt, um unter anderem mögliche Missing Trader zu erkennen; hierzu werden unter anderem Kontrollbesuche vor Ort durchgeführt, um nachzuweisen, dass keine effektive wirtschaftliche Tätigkeit ausgeführt oder vorbereitet wird, sodass die Registrierung verweigert werden kann.

Tschechien schätzt diese Maßnahme als äußerst wirksam ein, wenn es darum geht, Betrügern den Zugang zum Mehrwertsteuersystem zu verweigern (und so innergemeinschaftliche Betrugsfälle zu verhindern), hält es unter Berücksichtigung der im *AblESSio*¹¹-Urteil des EuGH niedergelegten Kriterien jedoch für schwierig, auf Grundlage objektiver Faktoren nachzuweisen, dass ein begründeter Verdacht auf betrügerische Verwendung einer Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer vorliegt.

1.3.11. Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates)¹²

Tschechien legt nach eigenen Angaben großen Wert auf die Zusammenarbeit und den gegenseitigen Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten. Abgesehen von der laut Verordnung (EU) Nr. 904/2010 vorgesehenen Zusammenarbeit wurden Kooperationsabkommen mit der Slowakei und Polen geschlossen; ein weiteres derartiges Abkommen mit Deutschland wird derzeit ausgearbeitet.

Tschechien beteiligt sich auch regelmäßig mit anderen Mitgliedstaaten an sogenannten simultanen und multilateralen Prüfungen. Darüber hinaus ist Tschechien an sämtlichen Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des Eurofisc-Netzes beteiligt (Missing-Trader-Mehrwertsteuerbetrug (MTIC), Transportmittel, Zollverfahren, Beobachtungsstelle, elektronischer Geschäftsverkehr und Transaction Network Analysis (TNA)). Die Eurofisc-Daten werden aktiv genutzt, um verdächtige Umsätze zu erkennen.

Die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer ist laut Tschechien zweifelsohne wichtig, kann den Betrug jedoch nicht gänzlich verhindern. Zudem ist sie bei rein innerstaatlichen Betrugsfällen ungeeignet.

1.3.12. Schlussfolgerung

Mit Blick auf die oben aufgeführten Maßnahmen gelangt Tschechien zu dem Schluss, dass diese zwar einen wesentlichen Beitrag zur Betrugsbekämpfung geleistet haben, den Missing-Trader-Betrug im Rahmen des derzeitigen Mehrwertsteuersystems jedoch nicht vollständig beseitigen konnten.

Angesichts der beträchtlichen und ernsthaften Versuche, den (Karussell-)Betrug zu bekämpfen, und der Tatsache, dass diese Versuche bislang kein voller Erfolg waren, können die laut Artikel 199c Absatz 1 Buchstabe c der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehenen Bedingungen als erfüllt erachtet werden.

1.4. Der zu erwartende geschätzte Nutzen der Einhaltung der Steuervorschriften und der Steuererhebung überwiegt die zu erwartende zusätzliche Belastung von Unternehmen und Steuerbehörden um mindestens 25 %.

Den tschechischen Behörden zufolge würde die Einführung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft kein zusätzliches Personal, sondern lediglich eine Umverteilung des vorhandenen Personals der Steuerbehörde erfordern. Die Kosten für die Anpassung der

¹¹ Urteil des Gerichtshofes vom 14. März 2013, *AblESSio*, C-527/11, EU:C:2013:168.

¹² Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (Neufassung) (ABl. L°268 vom 12.10.2010, S.°1).

tschechischen Steuerbehörde (einschließlich Fortbildungen und Anpassungen der EDV-Systeme) werden auf 4 Mio. CZK geschätzt.

Für die Steuerpflichtigen bräuchte die Einführung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft einmalige Kosten durch die Anpassung ihrer EDV-Systeme mit sich. Schätzungen zufolge wäre die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft bei insgesamt 97 000 Steuerschuldnern anwendbar. Davon verfügen mehr als 60 % bereits über Erfahrungen mit der sektorspezifischen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft. Ihre EDV-Strukturen und Fakturierungssysteme sind daher bereits entsprechend eingestellt und müssten lediglich teilweise angepasst werden. Die übrigen 37 500 Steuerpflichtigen müssten unter Umständen neue EDV-Strukturen erwerben oder ihre bestehenden Strukturen ausbauen; laut Anfragen bei den größten Anbietern für Steuer- und Buchhaltungssoftware sind derartige Änderungen jedoch offenbar Bestandteil der regelmäßigen Aktualisierungen und werden nicht gesondert in Rechnung gestellt.

Andere Kosten hängen mit der Fortbildung der Mitarbeiter zusammen; derartige Kosten entstehen jedoch grundsätzlich bei allen Gesetzesänderungen. Da es sich bei der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft um kein vollkommen neuartiges Verfahren handelt, dürfte es dabei nicht um beträchtliche Kosten gehen.

Weitere Kosten entstünden den Steuerpflichtigen durch die Notwendigkeit, bei jedem einzelnen Umsatz zu prüfen, ob der Schwellenwert von 17 500 EUR, ab dem die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft greifen würde, erfüllt ist. Da dies jedoch in den meisten Fällen eine Buchhaltungssoftware übernimmt, entstünden dadurch keine wesentlichen Kosten. Darüber hinaus gestaltet sich die Unterscheidung von Umsätzen gemäß ihrer Höhe bei der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft wesentlich einfacher als im Falle einer sektorspezifischen Vorgehensweise.

Zudem müssten die Lieferer von Gegenständen und Dienstleistungen in bestimmten Fällen überprüfen, ob es sich bei dem Erwerber um einen Steuerpflichtigen handelt und die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft somit anwendbar ist. Dafür kann jedoch das Verzeichnis der Steuerpflichtigen herangezogen werden, das von der Steuerbehörde zur Verfügung gestellt wird (Verbindung mit der Software des Steuerpflichtigen).

Tschechien hat darüber hinaus dargelegt, dass die Kosten für Steuerpflichtige bei der Einführung der zusätzlichen Mehrwertsteuerberichtsspflichten im Jahre 2016 auf 370 EUR für kleine Unternehmen und zwischen 740 und 3000 EUR für andere Unternehmen geschätzt wurden; daraus ergibt sich eine Gesamtbelastung der Unternehmen von rund 6 Mrd. CZK. Die tschechischen Behörden gehen davon aus, dass die Gesamtkosten, die den Steuerpflichtigen durch die Einführung einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft entstünden, sich auf etwa 10 % dieses Betrages und somit auf 0,6 Mrd. CZK belaufen würden.

Mit Blick auf die Vorteile des Systems wird auf die Erfahrungen mit der sektorspezifischen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft verwiesen, durch die das Betrugsvolumen um 98 % und die Anzahl der Betrugsfälle um 89 % zurückgegangen ist. Auf dieser Grundlage wird davon ausgegangen, dass der Betrug um 5 Mrd. CZK pro Jahr zurückgehen würde. Innerhalb von zwei Jahren könnten somit zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von 10 Mrd. CZK erzielt werden. Andererseits würden sich die damit verbundenen Kosten für die Steuerbehörden wie bereits dargelegt auf lediglich 0,004 Mrd. CSK belaufen, während den Steuerpflichtigen voraussichtlich Kosten in Höhe von 0,6 Mrd. EUR entstünden. Somit belaufen sich die zu erwartenden Kosten auf 6,04 % der zu erwartenden Einnahmen.

Da die zu erwartenden Zusatzeinnahmen (10 Mrd. CZK) die Gesamtkosten (0,604 Mrd. CZK) deutlich um mehr als 25 % übersteigen, kann dieses Kriterium als erfüllt angesehen werden.

- 1.5. Die Einführung einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft verursacht bei Unternehmen und Steuerbehörden keine höheren Kosten, als die Einführung anderer Gegenmaßnahmen.

Auf Grundlage der obigen Berechnungen erscheinen die zu erwartenden Kosten für die Unternehmen und Steuerbehörden unwesentlich, wengleich Tschechien einräumt, dass ein exakter Vergleich mit anderen Gegenmaßnahmen schwierig sei.

Tschechien beabsichtigt nach der Einführung einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft keine weiteren Änderungen der Organisation seiner Steuerkontrollen. Daher entstünden (mit Ausnahme der oben angegebenen Kosten) weder der Steuerverwaltung noch den zu kontrollierenden Unternehmen Zusatzkosten.

Auch dieses Kriterium kann daher als erfüllt angesehen werden.

2. Voraussichtlicher Stichtag für die Anwendung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft und berücksichtigter Zeitraum (Artikel 199c Absatz 3 Buchstabe b der Mehrwertsteuerrichtlinie).

Tschechien hat eine Ermächtigung zur Anwendung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 30. Juni 2022 beantragt.

3. Maßnahmen zur Unterrichtung der Steuerpflichtigen (Artikel 199c Absatz 3 Buchstabe c der Mehrwertsteuerrichtlinie).

Steuerpflichtige werden auf elektronischem Wege über die Einführung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft und den Stichtag informiert, ab dem diese angewandt wird. Außerdem werden Kontaktstellen eingerichtet und Gespräche mit Unternehmensverbänden und Steuerberatern geführt. Über die öffentlich-rechtlichen Medien wird Informationsmaterial (z. B. Broschüren und Informationen auf der Internetseite der Steuerbehörde) veröffentlicht.

4. Ausführliche Beschreibung der Begleitmaßnahmen (Artikel 199c Absatz 3 Buchstabe d in Verbindung mit Absatz 2 der Mehrwertsteuerrichtlinie).

Diese Bestimmung verlangt die Einführung geeigneter und effizienter elektronischer Berichtspflichten für alle Steuerpflichtigen und insbesondere für Steuerpflichtige, die von der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft betroffene Gegenstände oder Dienstleistungen liefern oder erhalten, damit das reibungslose Funktionieren und die effiziente Überwachung der Anwendung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft gewährleistet sind.

Tschechien erachtet die bereits bestehenden Verfahren der Steuerkontrolle als ausreichend, um die ordnungsgemäße Funktionsweise der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft sicherzustellen, und hält zusätzliche Gegenmaßnahmen nicht für notwendig. Zu diesen Maßnahmen zählen bereits die zusätzlichen Verfahren zur Mehrwertsteuerberichterstattung, auf die in Nummer 1.3.6 oben verwiesen wird. Insbesondere sollen die auf nationaler Ebene im Rahmen derartiger Berichtspflichten erhobenen Daten zur Erkennung verdächtiger Lieferketten ausgewertet werden. Im Rahmen dieses Berichtsverfahrens, das die Einreichung einer Mehrwertsteuerübersicht (zusätzlich zur Mehrwertsteuererklärung) vorsieht, die auf elektronischem Wege eingereicht werden kann, müssen Lieferungen auf dieselbe Weise wie inländische Lieferungen bei Umkehrung der

Steuerschuldnerschaft (jedoch mit einem speziellen Code zur generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft) gemeldet werden.

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

Die Ermächtigung ist zeitlich und hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs befristet und berührt nicht die Entwicklung eines endgültigen Mehrwertsteuersystems für den innergemeinschaftlichen grenzüberschreitenden Handel zwischen Unternehmen.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄTSPRINZIP UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 199c der Mehrwertsteuerrichtlinie.

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

In Anbetracht der Bestimmung der Mehrwertsteuerrichtlinie, auf die sich der Vorschlag stützt, findet das Subsidiaritätsprinzip keine Anwendung.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Beschluss ermächtigt einen Mitgliedstaat auf eigenen Antrag und stellt keine Verpflichtung dar.

In Anbetracht des beschränkten Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelung steht diese Sondermaßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel, der Bekämpfung des Karussellbetrugs, während über ein endgültiges Mehrwertsteuersystem verhandelt wird.

- **Wahl des Instruments**

Vorgeschlagenes Instrument: Durchführungsbeschluss des Rates.

Laut Artikel 199c der Mehrwertsteuerrichtlinie ist eine generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft nur im Wege einer einstimmigen Ermächtigung durch den Rat auf Vorschlag der Kommission möglich. Ein Durchführungsbeschluss des Rates ist das am besten geeignete Instrument, da er an einzelne Mitgliedstaaten gerichtet werden kann.

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

- **Konsultation der Interessenträger**

Der Vorschlag stützt sich auf einen Antrag Tschechiens und betrifft ausschließlich diesen Mitgliedstaat.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Externes Expertenwissen war nicht erforderlich.

- **Folgenabschätzung**

Die Aufnahme von Artikel 199c in die Mehrwertsteuerrichtlinie, auf den sich diese Ermächtigung stützt, war Gegenstand einer Folgenabschätzung, zu der der Ausschuss für Regulierungskontrolle am 28. November 2016 eine befürwortende Stellungnahme abgab¹³.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

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

5. WEITERE ANGABEN

Der Vorschlag ist befristet.

¹³ Siehe auch: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung Tschechiens zur Anwendung der von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG abweichenden generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft

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 199c Absatz 4,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Artikel 199c der Richtlinie 2006/112/EG gestattet den Mitgliedstaaten abweichend von Artikel 193 der genannten Richtlinie bei Erfüllung bestimmter strenger Bedingungen die Einführung einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf nicht grenzüberschreitende Lieferungen von Gegenstände und Dienstleistungen, wonach die Mehrwertsteuer von dem Steuerpflichtigen geschuldet wird, an den Gegenstände oder Dienstleistungen geliefert werden, die alle einen Schwellenwert von 17 500 EUR je Umsatz übersteigen.
- (2) In zwei Schreiben, die am 21. Januar 2019 und 22. März 2019 bei der Kommission eingingen, hat Tschechien eine Ermächtigung zur Anwendung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft beantragt.
- (3) Die Mehrwertsteuerlücke Tschechiens im Jahr 2014 betrug gemäß der Methode und den Zahlen des Abschlussberichts der Kommission vom 23. August 2016 zur Mehrwertsteuerlücke 16,14 % der gesamten Mehrwertsteuerschuld dieses Landes². Die Mehrwertsteuerlücke Tschechiens liegt somit mehr als fünf Prozentpunkte über dem Medianwert der gemeinschaftlichen Mehrwertsteuerlücke (10,4 %).
- (4) Der Anteil des Karussellbetrugs an der gesamten tschechischen Mehrwertsteuerlücke belief sich, gestützt auf die Folgenabschätzung³, die dem Vorschlag für die Richtlinie (EU) 2018/2057 des Rates⁴ über die Einführung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft beigelegt war, auf mehr als 25 %.
- (5) Tschechien hat der Kommission nähere Angaben vorgelegt, die belegen, dass die von diesem Mitgliedstaat umgesetzten Gegenmaßnahmen zwar positive Ergebnisse erzielt haben, zur Bekämpfung des Karussellbetrugs jedoch nicht ausreichen. Die

¹ ABl. L^o347 vom 11.12.2006, S.^o1.

² Center for Social and Economic Research (CASE), Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report ([TAXUD/2015/CC/131](#)), 2016, S.19.

³ SWD(2016) 457 endg. vom 21.12.2016, S. 39.

⁴ Richtlinie (EU) 2018/2057 des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf die befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen oberhalb eines bestimmten Schwellenwertes (ABl. L^o329 vom 27.12.2018, S.^o3).

Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer hat sich als nicht ausreichend zur Bekämpfung des Karussellbetrugs erwiesen.

- (6) Tschechien hat der Kommission nähere Angaben vorgelegt, denen zufolge durch die Einführung einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft zusätzliche Einnahmen in Höhe von rund 10 Mrd. CZK erzielt werden könnten. Tschechien hat gegenüber der Kommission nachgewiesen, dass sich die zusätzliche Belastung für Unternehmen und Steuerbehörden voraussichtlich auf rund 0,604 Mrd. CZK belaufen wird. Der zu erwartende Nutzen überwiegt somit die zu erwartende zusätzliche Belastung der Unternehmen und Steuerbehörden um mehr als 25 %.
- (7) Da die infolge einer Einführung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft zu erwartende Zusatzbelastung Tschechien zufolge geringfügig ist, entstehen den Unternehmen und Steuerbehörden somit keine höheren Kosten als durch die Anwendung anderer Gegenmaßnahmen.
- (8) Tschechien hat eine Ermächtigung zur Anwendung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 30. Juni 2022 beantragt.
- (9) Tschechien hat gegenüber der Kommission bestätigt, dass Maßnahmen zur Unterrichtung der Steuerpflichtigen über die Einführung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft durch E-Mail, öffentliche Vorträge, Gespräche mit Unternehmensverbänden, die Internetseite der tschechischen Regierung und gedrucktes und elektronisches Informationsmaterial durchgeführt werden.
- (10) Tschechien hat der Kommission eine eingehende Beschreibung der bestehenden Mehrwertsteuerkontrollverfahren dieses Landes vorgelegt und erklärt, dass diese Maßnahmen durch den Zusatz eines speziellen Codes für die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft ausreichen werden, um das wirksame Funktionieren und Überwachung der generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft zu gewährleisten.
- (11) Auf Grundlage der Informationen, die Tschechien der Kommission vorgelegt hat, wird festgestellt, dass Tschechien die in Artikel 199c Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG aufgeführten Bedingungen erfüllt und der von Tschechien vorgelegte Antrag ebenfalls die übrigen in Absatz 3 des genannten Artikels enthaltenen Anforderungen erfüllt. Deshalb sollte Tschechien ermächtigt werden, die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft in dem von Tschechien beantragten Zeitraum anzuwenden.
- (12) Die Ausnahmeregelung hat keine negativen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Tschechien wird ermächtigt, die generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft gemäß Artikel 199c der Richtlinie 2006/112/EG für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 30. Juni 2022 anzuwenden.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an Tschechien gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*