

Brüssel, den 30. Oktober 2017
(OR. en)

13840/17

Interinstitutionelle Dossiers:

2016/0370 (CNS)

2016/0372 (NLE)

2016/0371 (CNS)

FISC 244
ECOFIN 898
UD 249

BERICHT

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Rat

Nr. Vordok.: 13375/17 FISC 230 ECOFIN 847 UD 231

Betr.: – 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

– Vorschlag für eine Durchführungsverordnung des Rates zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem

– Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer

= Allgemeine Ausrichtung

I. ERLÄUTERUNGEN ZUR SACHE

1. Die Kommission hat am 1. Dezember 2016 ein "Paket zur MwSt im elektronischen Geschäftsverkehr" angenommen, das aus Änderungen der folgenden Rechtsakte besteht:
 - der Richtlinien 2006/112/EG ("MwSt-Richtlinie") und 2009/132/EG des Rates in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen (Dok. 14820/16),

- der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 des Rates zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (Dok. 14821/16) und
 - der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (Dok. 14822/16).
2. Die allgemeinen Ziele des Pakets sind das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU und die Notwendigkeit, eine effektive Besteuerung der digitalen Wirtschaft zu gewährleisten. Es soll im Einklang mit der künftigen Anwendung des Bestimmungslandprinzips für die Mehrwertsteuer gemäß dem jüngst vom Rat unterstützten Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer¹ stehen. Außerdem stellt es eine wichtige Initiative im Rahmen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa² sowie der Binnenmarktstrategie³ und des Aktionsplans für elektronische Behördendienste⁴ dar.
 3. Der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom 19. Oktober 2017 (EUCO 14/17) ausgeführt, dass die Arbeiten zum digitalen Binnenmarkt beschleunigt und diesbezüglich Prioritäten gesetzt werden sollten. Er unterstrich zudem, dass es einer verstärkten Transparenz bei den Verfahren und Verwendungen von Plattformen bedarf, und forderte "*ein wirksames und faires Steuersystem, das an das digitale Zeitalter angepasst ist*".
 4. Die drei Vorschläge enthalten die folgenden wesentlichen Bestimmungen:
 - a) Einführung gemeinsamer EU-weiter Vereinfachungsmaßnahmen für Fernverkäufe elektronischer Dienstleistungen innerhalb der EU bis 2019, wie z. B. einer Mehrwertsteuerschwelle (10 000 EUR), unterhalb derer kleine Start-ups im elektronischen Geschäftsverkehr davon freigestellt würden, die Regeln anderer Mitgliedstaaten als desjenigen, in dem sie ansässig sind, anzuwenden, oder der Möglichkeit, dass Verkäufer in der EU die in ihrem Herkunftsland geltenden Vorschriften in Bereichen wie etwa der Rechnungsstellung anwenden können;
 - b) Erweiterung – bis 2021 – der kleinen einzigen Anlaufstelle für die Mehrwertsteuer ("Mini-One-Stop-Shop" – MOSS) auf Fernverkäufe materieller Güter und Dienstleistungen innerhalb der EU mit Ausnahme elektronischer Dienstleistungen;

¹ Dok. 9494/16.

² Dok. 8672/15.

³ Dok. 13370/15.

⁴ Dok. 8097/16.

- c) Einführung – bis 2021 – einer neuen einzigen Anlaufstelle bei der Einfuhr ("Import-OSS") für Fernverkäufe von aus Drittländern eingeführten Gegenständen, deren Sachwert 150 EUR nicht übersteigt, sowie Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung für kleine Einfuhren im Wert von bis zu 22 EUR, die gegenwärtig die Verkäufer in der EU benachteiligt;
 - d) Einführung vereinfachter Modalitäten für die Erklärung und Entrichtung der Mehrwertsteuer bei der Einfuhr von für Endverbraucher bestimmten Gegenständen in bestimmten Fällen; und
 - e) verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Prüfung grenzüberschreitender mehrwertsteuerpflichtiger Unternehmen, um einen hohen Befolgungsgrad zu erzielen.
5. Durch diese Vorschläge wird die Mehrwertsteuererhebung bei von Drittländern aus getätigten Online-Fernverkäufen voraussichtlich erheblich verbessert, bei denen der Mehrwertsteuerbetrag von der Kommission auf ungefähr 5 Milliarden EUR jährlich geschätzt wird.
6. Insgesamt fanden 17 Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" unter slowakischem, maltesischem und estnischem Vorsitz zur Prüfung der drei Vorschläge auf fachlicher Ebene statt, gefolgt von drei Sitzungen der Steuerattachés (18., 23. und 24. Oktober 2017). Das Paket zur MwSt im elektronischen Geschäftsverkehr wurde auch in den Sitzungen der hochrangigen Gruppe "Steuerfragen" vom 6. Juni und 27. Oktober 2017 erörtert. In diesen Sitzungen wurden insgesamt zwölf Fassungen eines etwaigen Kompromisstexts geprüft.
7. Zu drei dieser Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" wurden Experten aus der Gruppe "Zollunion" eingeladen, um sich an den Beratungen über die Import-OSS zu beteiligen und der Kommission Fragen zu unterbreiten. Darüber hinaus wurden die Steuerexperten ersucht, sich zur Vorbereitung der Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" mit ihren Kollegen aus dem Zollbereich abzustimmen.
8. Der maltesische Vorsitz konzentrierte sich bei der Arbeit auf fachlicher Ebene auf die Änderungen an der Mehrwertsteuerrichtlinie und an der Durchführungsverordnung des Rates und legte auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 16. Juni 2017 einen Sachstandsbericht zu den Verhandlungen über diese beiden Vorschläge (Dok. 10044/17 FISC 131 ECOFIN 505) zusammen mit einem Kompromisstext des Vorsitzes zum Stand der Beratungen (Dok. 10043/17 FISC 130 ECOFIN 504) vor.

9. Vor diesem Hintergrund begann der estnische Vorsitz in der Sitzung der Gruppe "Steuerfragen" vom 6. Juli 2017 die fachliche Arbeit zu den Änderungen an der Verordnung Nr. 904/2010 des Rates und legte anschließend auf dieser Grundlage in der Sitzung der Gruppe "Steuerfragen" vom 6. September 2017 einen ersten Kompromisstext des Vorsitzes zum gesamten Paket zur MwSt im elektronischen Geschäftsverkehr vor.
10. Seit Beginn der Prüfung des Pakets haben die meisten Delegationen die Vorschläge der Kommission grundsätzlich unterstützt. Daher wurde in den jeweiligen Kompromisstexten des Vorsitzes nichts an deren Grundtenor geändert. Die fachliche Prüfung ergab allerdings, dass einige technische Schwierigkeiten zu überwinden sind, weshalb eine Reihe von Sitzungen auf Expertenebene stattfanden.
11. Die Delegationen bestanden insbesondere darauf, den Geltungsbereich der Kommissionsvorschläge auszuweiten, indem elektronische Schnittstellen (wie Plattformen, Marktplätze und Portale) für die Einziehung der MwSt haftbar gemacht werden, damit eine wirksame und effiziente Erhebung der Mehrwertsteuer in diesem Bereich gewährleistet ist. Die Arbeit an dieser Frage wurde unter maltesischem Vorsitz begonnen und unter estnischem Vorsitz fortgesetzt; daraus resultierte in erster Linie die Einfügung der neuen Artikel 14a (allgemeiner Grundsatz), 66a (Steuertatbestand) und 242a (Aufzeichnungen). Nachdem beträchtliche Arbeit auf fachlicher Ebene zu diesen Artikeln geleistet wurde, ist der Vorsitz nun der Auffassung, dass mit seinem aktuellen Kompromisstext (Dok. 13841/17) in dieser Hinsicht ein angemessenes Gleichgewicht erzielt wird.
12. Die detaillierten Fragen der Durchführung in Bezug auf die Bestimmungen der MwSt-Richtlinie, die ab 2021 gelten werden, einschließlich der oben genannten Artikel 14a, 66a und 242a, werden Gegenstand eines späteren Kommissionsvorschlags zur Überarbeitung der Durchführungsverordnung des Rates sein. In diesem Zusammenhang haben die Steuerattachés einen Entwurf einer Erklärung für das Ratsprotokoll ausgearbeitet (siehe Anlage zu Dok. 13841/17), in dem die in dieser späteren Phase zu berücksichtigenden Fragen dargelegt sind; daraus ist inzwischen ein wesentlicher Bestandteil des übergeordneten politischen Kompromisses geworden.

13. Auf der Tagung des AStV vom 27. Oktober 2017 haben die Delegationen den vorgeschlagenen Kompromisstext des Vorsitzes weitgehend begrüßt. Zwei Delegationen haben um weitere Arbeiten auf fachlicher Ebene ersucht. Im Anschluss an die Beratungen über die noch offene Frage der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zwischen den Mitgliedstaaten hat der Vorsitz vorgeschlagen, sowohl eine Bestimmung in Artikel 47 j (Möglichkeiten für drei Mitgliedstaaten, behördliche Ermittlungen seitens eines anderen Mitgliedstaats zu beantragen) als auch den früheren Artikel 47k (Gebühren für die Erhebung und Kontrolle von Steuern im Rahmen der Sonderregelungen) zu streichen. Mehrere Delegationen erhielten politische Vorbehalte aufrecht (siehe Abschnitt II des vorliegenden Berichts), und die britische Delegation legte einen Parlamentsvorbehalt ein.

II. VERBLEIBENDE POLITISCHE VORBEHALTE

14. Die noch offenen Schlüsselfragen sind von den Steuerattachés und vom AStV geregelt worden, aber mehrere Delegationen haben politische Vorbehalte zu verschiedenen Teilen des Texts aufrechterhalten:
- a) *zum Umsetzungsdatum für das erste Bündel von Vereinfachungsvorschriften (drei Delegationen)*: Da diese Vereinfachungen Steuerzahlern, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen, zugutekommen, besteht der Vorsitz auf der Beibehaltung des in seinem Kompromisstext vorgeschlagenen Datums (1. Januar 2019), damit die Vorteile sobald wie möglich genutzt werden können;
 - b) *zu Artikel 14a (eine Delegation) und Artikel 242a (eine andere Delegation)*: Wie oben erwähnt, waren diese Artikel Gegenstand beträchtlicher Arbeiten auf fachlicher Ebene, wobei der Vorsitz der Ansicht ist, dass mit seinem Kompromisstext sowie dem Entwurf einer Erklärung für das Ratsprotokoll in dieser Hinsicht ein angemessenes Gleichgewicht erzielt wird;
 - c) *zu den Import-OSS und der Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung für kleine Einfuhren im Wert von bis zu 22 EUR (eine Delegation)*: Die betreffende Delegation hat einen Vorschlag für eine "alternative" Einfuhrregelung vorgelegt, aber die Weiterverfolgung dieser Idee würde es unmöglich machen, das Zieldatum 2021 für die Umsetzung zu einzuhalten;

- d) *zu Artikel 369s (drei Delegationen)*: Bei dem Monatszeitraum für Mehrwertsteuererklärungen in den Import-OSS handelt es sich um ein bedeutendes Zugeständnis an die Zollbehörden, das der Vorsitz als für einen politischen Gesamtkompromiss notwendig erachtet;
- e) *zum Entwurf einer Verordnung betreffend die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (mehrere Delegationen)*: Die Einigung über den oben genannten Kompromissvorschlag des Vorsitzes auf der Tagung des AStV vom 27. Oktober muss vom Rat (Wirtschaft und Finanzen) noch bestätigt werden.
15. Den betreffenden Delegationen wird nahegelegt, ihre verbleibenden politischen Vorbehalte im Geiste der Kompromissbereitschaft aufzuheben.
16. Der Vorsitz ist davon überzeugt, dass durch die Beratungen auf fachlicher Ebene und auf Ebene des AStV eine gerechte und ausgewogene Stabilisierung des Gesamtpakets erreicht wurde, und ist der Ansicht, dass nur im Entwurf einer Erklärung für das Ratsprotokoll noch Spielraum für einen weiteren politischen Kompromiss besteht.

III. WEITERES VORGEHEN

17. Der Rat wird daher ersucht,
- die in Teil II dieses Berichts beschriebenen verbleibenden politischen Vorbehalte auszuräumen;
 - auf Grundlage des in Dokument 13841/17 FISC 245 ECOFIN 899 UD 250 enthaltenen Kompromisstextes eine allgemeine Ausrichtung zu der Richtlinie festzulegen, damit er die Richtlinie nach Eingang der Stellungnahme des Europäischen Parlaments und Überarbeitung des Textes durch die Rechts- und Sprachsachverständigen auf einer seiner nächsten Tagungen als A-Punkt annehmen kann.