

Brüssel, den 1.12.2016  
SWD(2016) 382 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER 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)**

{ COM(2016) 757 final }

{ SWD(2016) 379 final }

## Zusammenfassung

### Folgenabschätzung zur Modernisierung der Mehrwertsteuer für den grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr

#### A. Handlungsbedarf

##### Warum? Um welche Problematik geht es?

Es gibt drei klare Gründe, warum das Mehrwertsteuersystem für den grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr reformiert werden muss. Die Ursachen der Probleme sind auf Bestimmungen der geltenden Mehrwertsteuerrichtlinie zurückzuführen, weshalb die Mitgliedstaaten sie nicht ohne ein Vorgehen auf EU-Ebene lösen können.

Erstens wurde die Komplexität der mehrwertsteuerlichen Pflichten wiederholt als einer der wichtigsten Gründe ermittelt, warum ein Unternehmen nicht im grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr tätig wird; als Folge davon ist der Binnenmarkt für viele Unternehmen nicht zugänglich. Schätzungen zufolge belaufen sich die Kosten für die Befolgung mehrwertsteuerlicher Pflichten für jeden Mitgliedstaat, an das ein Unternehmen Dienstleistungen erbringt, auf durchschnittlich 8000 EUR jährlich. Dies ist ein erheblicher Kostenfaktor für Unternehmen, insbesondere für KMU.

Zweitens ist das gegenwärtige System nicht neutral, da die Unternehmen in der EU gegenüber Unternehmen aus Drittländern eindeutig benachteiligt sind, welche rechtmäßig oder auch nicht mehrwertsteuerfrei Gegenstände in die EU liefern und dort Dienstleistungen erbringen können. Angesichts der Tatsache, dass die Mehrsteuersätze bis zu 27 % betragen können, kommt es zu einer erheblichen Wettbewerbsverzerrung zugunsten außereuropäischer Unternehmen, wenn keine MwSt erhoben wird.

Drittens führen die Komplexität des bestehenden Systems sowie die derzeitigen Steuerbefreiungen bei der Einfuhr von Kleinsendungen dazu, dass den Mitgliedstaaten wertvolle Steuereinnahmen entgehen. Die durch entgangene Mehrwertsteuer und Nichteinhaltung im grenzüberschreitenden elektronischen Handel verursachten Verluste belaufen sich derzeit jährlich auf schätzungsweise 5 Mrd. EUR.

##### Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Diese Initiative hat folgende Einzelziele: i) Verringerung des Verwaltungsaufwands im grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr aufgrund unterschiedlicher Mehrwertsteuersysteme, da dieser den Handel innerhalb der EU behindert und die Auswahl für Verbraucher unrechtmäßig einschränkt; ii) gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen in der EU, ob sie nun in der traditionellen Wirtschaft, im nationalen elektronischen Geschäftsverkehr oder aber im grenzübergreifenden elektronischen Handel tätig sind; iii) Erleichterung der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften und der Betrugsbekämpfung durch die Behörden der Mitgliedstaaten; iv) Gewährleistung, dass die Mehrwertsteuereinnahmen in den Mitgliedstaat des Verbrauchs fließen.

##### Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Maßnahmen auf nationaler Ebene allein – anstelle eines konzertierten Ansatzes auf EU-Ebene – reichen nicht aus, um die genannten Probleme anzugehen. Die ungleichen Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen in der EU, wie die Mehrwertsteuerbefreiung für die Einfuhr von Kleinsendungen und Schwellenwerte für Fernverkäufe innerhalb der EU, sind auf Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie zurückzuführen. Es ist daher erforderlich, die Richtlinie zu ändern, um diese Probleme zu lösen. Darüber hinaus können die Instrumente für eine Vereinfachung der grenzübergreifenden Mehrwertsteuerverpflichtungen, wie die Erweiterung der kleinen einzigen Anlaufstelle (KEA) und eine stärkere Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Besteuerung, nur auf EU-Ebene umgesetzt werden.

#### B. Lösungen

##### Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?

Sechs Optionen wurden in Betracht gezogen. Diese Optionen beruhen auf dem 2014 vorgelegten Bericht der Expertengruppe der Kommission für die Besteuerung der digitalen Wirtschaft sowie Gesprächen mit der Wirtschaft, einschließlich KMU, und den Mitgliedstaaten im Rahmen der dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe. Die Optionen sind so konzipiert, dass sie aufeinander aufbauen, und zwar durch minimales Eingreifen, um der Neutralitätsanforderung Rechnung zu tragen (Option 2), und reichen von der Einführung eines grenzübergreifenden Schwellenwerts, um die Probleme von Start-ups und Kleinstunternehmen zu bewältigen, bis hin zu die umfassenderen, mit den Optionen 4, 5 und 6 vorgeschlagenen Maßnahmen, die die Erweiterung der KEA vorsehen, um Unternehmen die Erklärung von in anderen Mitgliedstaaten fälligen Steuern zu erleichtern. Gemäß Option 5 unterlägen Unternehmen dabei den gleichen Verpflichtungen wie für inländische Umsätze und müssten nicht 28 unterschiedliche Regelungen je nach Mitgliedstaat des Verbrauchs befolgen. Option 6 sieht harmonisierte Vorschriften für Unternehmen vor, die die erweiterte KEA für B2C-Umsätze innerhalb der EU in Anspruch nehmen. Die bevorzugte Option ist Option 5, bei der im Jahr 2018 bestimmte

Vereinfachungen eingeführt werden, während der Großteil der Reformen, insbesondere die Erweiterung der KEA, im Jahr 2021 in Kraft treten.

Da die Mehrwertsteuer als EU-Steuer durch den allgemeinen Rechtsrahmen der Mehrwertsteuerrichtlinie (2006/EG/112) festgelegt ist, ist nicht davon auszugehen, dass die Ziele ohne einen Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung dieser Richtlinie und der damit verbundenen Verordnungen erreicht werden können.

### **Wer unterstützt welche Option?**

Generell befürworten die Unternehmen die Optionen 4, 5 und 6, wobei sie die Option 5 bevorzugen, in deren Rahmen die Wettbewerbsverzerrungen angegangen, aber auch vereinfachte Verpflichtungen für Steuererhebung und -pflichten eingeführt werden. KMU und Start-up-Unternehmen befürworten nachdrücklich die Einführung eines EU-internen Schwellenwerts zur Minimierung des Verwaltungsaufwands für die Unternehmen – Option 5 wird es solchen Unternehmen ermöglichen, in der Anlaufphase des Handels innerhalb der EU vom Schwellenwert zu profitieren, und bietet ihnen erhebliche Erleichterungen, falls der Schwellenwert überschritten wird. Postdienstleister haben Bedenken bezüglich der Aufhebung der Steuerbefreiung für Kleinsendungen, da sie aufgrund zahlreicher zusätzlicher Pakete kurzfristig Schwierigkeiten bei der Erhebung der Einfuhrsteuer erwarten. Option 5 sieht daher eine Reihe von Vereinfachungsverfahren vor, um insbesondere den Verwaltungsaufwand für diese Dienstleister zu verringern. Es ist darauf hinzuweisen, dass die ungleichen Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen in der EU sowie der beträchtliche Verlust an Steuereinnahmen für die Mitgliedstaaten für die Besteuerung solcher Sendungen sprechen. Eilkurierdienste sprechen sich weitgehend für die Optionen 4, 5 und 6 aus, in deren Rahmen Importeure von für Endverbraucher bestimmten Gegenständen bis zum Zollschwellenwert die KEA in Anspruch nehmen können.

## **C. Auswirkungen der bevorzugten Option**

### **Was sind die Vorteile der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?**

Diese Option ist mit erheblichen Vorteilen verbunden: 1) Sie verringert die allgemeinen Befolgungskosten für Unternehmen um 55 % (oder 2,3 Mrd. EUR) im Vergleich zu der Ausgangssituation, und für Unternehmen, die grenzübergreifend Handel treiben möchten, wird dies um 95 % günstiger sein als die Alternative der direkten Registrierung; 2) sie steigert die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen in der traditionellen und digitalen Wirtschaft, indem sie gleiche Wettbewerbsbedingungen schafft, da Anbieter aus Nicht-EU-Ländern verpflichtet sein werden, Mehrwertsteuer auf alle in der EU getätigten Umsätze zu erheben; 3) durch die Maßnahmen wird vermehrt elektronischer Geschäftsverkehr innerhalb der EU betrieben; 4) sie wird zu einem Anstieg der Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten um 7 Mrd. EUR pro Jahr (ab 2021) führen, der auf eine bessere Einhaltung der Vorschriften und die Aufhebung der Mehrwertsteuerbefreiung für die Einfuhr von Kleinsendungen zurückzuführen ist.

### **Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?**

Was die Kosten für die Mitgliedstaaten anbelangt, so besteht ein erheblicher Vorteil dieser Option darin, dass die Infrastruktur bereits vorhanden ist (in Form der bestehenden „kleinen einzigen Anlaufstelle“) und somit die technischen Herausforderungen für die Erweiterung der KEA um materielle Güter relativ einfach zu bewältigen sein sollten.

### **Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?**

Ein weiterer wichtiger Vorteil ist, dass die Initiative KMU-freundlich ist – die Einführung eines Schwellenwerts für die im Jahr 2021 geplanten Änderungen wird gewährleisten, dass mindestens 400 000 Unternehmen grenzübergreifend tätig werden können, ohne sich für die KEA registrieren lassen zu müssen. Dies gibt ihnen die Möglichkeit, ihre grenzübergreifenden Geschäfte zu erweitern. Wenn ihre Geschäftstätigkeiten zunehmen und sie den Schwellenwert überschreiten, können sie weiterhin die in ihrem Land geltenden Bestimmungen, mit Ausnahme der MwSt-Sätze, anwenden und die KEA nutzen, um die in anderen Mitgliedstaaten fällige Mehrwertsteuer auf einfache Weise anzumelden. Kleinstunternehmen werden von der Einführung eines neuen EU-weiten Schwellenwerts für grenzübergreifende elektronische Dienste im Jahr 2018 sowie vereinfachten Anforderungen für die Ermittlung des Mitgliedstaats der Endverbraucher profitieren.

Akteure wie die öffentlichen Postbetreiber werden Zeit zur Anpassung ihrer Systeme an diese Veränderungen benötigen, insbesondere, da alle gewerblichen Lieferungen in die EU nun der Mehrwertsteuer unterliegen werden. Anbieter aus Drittstaaten werden die Mehrwertsteuer über die KEA anmelden können, wie es derzeit für elektronische Dienstleistungen der Fall ist; dies wird die Zollabfertigung für von außerhalb der EU eingeführte Gegenstände erheblich vereinfachen. Selbst für Fälle, in denen die KEA von außerhalb der EU ansässigen Verkäufern nicht in Anspruch genommen wird, werden vereinfachte Einfuhrvorschriften eingeführt, um insbesondere den spezifischen Bedürfnissen der Postbetreiber gerecht zu werden. Es wird eine Einführung ab dem Jahr 2021 vorgeschlagen. Dies wird es verschiedenen Akteuren ermöglichen, die sich aus der Aufhebung

der Steuerbefreiung für die Einfuhr von Kleinsendungen ergebenden Herausforderungen zu bewältigen.

**Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?**

Wie bereits erwähnt, werden die Mitgliedstaaten von höheren Steuereinnahmen profitieren. Die Änderungen der Einfuhrverfahren, wonach alle Sendungen der Mehrwertsteuer unterliegen, geht mit einigen Herausforderungen für die Zollverwaltungen einher. Dies wird jedoch durch Investitionen in IT-Lösungen im Rahmen der Programme der Europäischen Union abgemildert. Durch die Umsetzung im Jahr 2021 wird außerdem ausreichend Zeit für Anpassungen eingeräumt.

**Wird es andere spürbare Folgen geben?**

Es wird keine anderen spürbaren Folgen geben.

**D. Folgemaßnahmen**

**Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Die laufende Umsetzung – insbesondere die Indikatoren für die Akzeptanz durch die Unternehmen, die Einhaltung der Vorschriften und die MwSt-Einnahmen durch die KEA – wird im Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden überwacht.