



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

ECO/543

MwSt – neue Durchführungsbefugnisse für die Kommission

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

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

[COM(2020) 749 final – 2020/0331(CNS)]

Berichterstatter: **Christophe LEFÈVRE**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 7/1/2021
Rechtsgrundlage	Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	13/04/2021
Verabschiedung im Plenum	27/04/2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	226/2/6

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt das mit dem Kommissionsvorschlag verfolgte allgemeine Ziel, da Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit in Bezug auf die Mehrwertsteuerrichtlinie von entscheidender Bedeutung sind, um gleiche Wettbewerbsbedingungen in allen Mitgliedstaaten zu schaffen und den Binnenmarkt weiter zu fördern.
- 1.2 Die weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sowohl bei der Auslegung als auch bei der Umsetzung der Mehrwertsteuerrichtlinie wirken sich, wie von der Kommission festgestellt, zweifellos nachteilig auf den Binnenmarkt aus. Deshalb fordert der EWSA, dass hier rasch wirksame Maßnahmen ergriffen werden.
- 1.3 Einheitlichere Mehrwertsteuervorschriften könnten nämlich die Befolgungskosten senken und sich für alle in der EU tätigen Unternehmen und insbesondere für grenzüberschreitend tätige KMU, die von regulatorischen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten besonders betroffen sind, wachstumsfördernd auswirken.
- 1.4 Diskrepanzen bei der Anwendung der Mehrwertsteuervorschriften können zu erheblichen Verzerrungen im Binnenmarkt führen und in der Folge auch negative soziale Auswirkungen haben, was durch eine kohärentere Anwendung der bestehenden Vorschriften verhindert werden sollte.
- 1.5 Es ist aber darauf hinzuweisen, dass der Kommissionsvorschlag und insbesondere die Frage, welche Themen nach den neuen Vorschriften zu behandeln sind, bei vielen Mitgliedstaaten erheblichen Widerstand hervorrufen könnten und diese wahrscheinlich „grundsätzliche Einwände“ gegen den Vorschlag der Kommission erheben werden.
- 1.6 Der EWSA fordert daher, andere Maßnahmen in Betracht zu ziehen, mit denen sich der Binnenmarkt so schnell wie möglich verbessern lässt. Im derzeitigen politischen Umfeld schlägt der EWSA der Kommission vor, in einem ersten Schritt eine Verbesserung und Stärkung des bestehenden Beratenden Ausschusses für die Mehrwertsteuer und seines Entscheidungsprozesses in Erwägung zu ziehen, um der mangelnden Einheitlichkeit der Mehrwertsteuervorschriften der Mitgliedstaaten abzuhelpfen.
- 1.7 Darüber hinaus sollte nach Ansicht des EWSA Fällen uneinheitlicher Anwendung und Umsetzung vereinbarter Mehrwertsteuervorschriften auf nationaler Ebene sorgfältig nachgegangen werden. Es gilt, die bestehenden Unterschiede transparent, klar und öffentlich darzulegen, damit innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens mehr Einheitlichkeit geschaffen werden kann.
- 1.8 Dieser Ansatz könnte zu einem wirksamen „Gruppendruck“ führen, der es den Mitgliedstaaten erheblich erschweren würde, von etablierten Auslegungen und Umsetzungspraktiken abzuweichen, was sich zum Nachteil des Binnenmarkts auswirkt.

- 1.9 Außerdem sieht es der EWSA als wichtig an, dass die Kommission in den einzelnen Mitgliedstaaten Folgenabschätzungen zu etwaigen Unterschieden bei der Umsetzung oder Auslegung der vereinbarten Mehrwertsteuervorschriften durchführt. Die Folgenabschätzungen sollten veröffentlicht und im Beratenden Mehrwertsteuerausschuss gebührend erörtert und weiterverfolgt werden.
- 1.10 Schließlich möchte der EWSA auch auf einige mögliche unerwünschte Folgen des neuen Vorschlags hinweisen. Durch die vorgeschlagene Rolle der Kommission bei der Anwendung einiger der Kernkonzepte der Mehrwertsteuerrichtlinie könnte es schwierig sein, klar zu unterscheiden, wo die neuen Befugnisse der Kommission enden und wo bereits eine Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie stattfindet. Eine solche Unsicherheit könnte möglicherweise die erforderliche einstimmige Einigung über eine künftige Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie im Rat verhindern.

2. **Der Kommissionsvorschlag**

- 2.1 Im vorliegenden Legislativvorschlag wird darauf hingewiesen, dass die Kommission derzeit keinerlei Durchführungsbefugnisse in Bezug auf die Mehrwertsteuerrichtlinie hat. Insofern ist das einzige Instrument zur Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie der in Artikel 398 vorgesehene Beratende Mehrwertsteuerausschuss.
- 2.2 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. Er kann derzeit nur unverbindliche Leitlinien für die Umsetzung der Mehrwertsteuerrichtlinie vereinbaren, während der Rat auf Vorschlag der Kommission verbindliche Durchführungsmaßnahmen annehmen kann.
- 2.3 Nach Ansicht der Kommission gewährleisten die bestehenden Leitlinien nicht immer eine einheitliche Anwendung des Mehrwertsteuerrechts der EU, was auch an den offenkundigen Schwierigkeiten des Mehrwertsteuerausschusses liege, einheitliche Leitlinien zu erarbeiten. Hierzu führt die Kommission mehrere Beispiele an, bei denen es nicht gelungen ist, sich einstimmig auf Regeln und Grundsätze für die in der Mehrwertsteuerrichtlinie enthaltenen strategischen Bestimmungen und Konzepte zu einigen.
- 2.4 Zudem argumentiert die Kommission, dass solche Diskrepanzen verschiedene negative Folgen haben könnten, darunter: i) die Gefahr der Doppelbesteuerung oder Nichtbesteuerung, ii) Rechtsunsicherheit und fehlende Vorhersehbarkeit sowie iii) zusätzliche Kosten für die Unternehmen. In dieser Hinsicht ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) nach Auffassung der Kommission zwar durchaus nützlich, aber keine optimale Lösung, um alle Unsicherheiten zu klären, die sich aus den Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie ergeben.
- 2.5 Um die Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit zu verbessern, ist im Legislativvorschlag deshalb vorgesehen, die Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten in bestimmten unter die Mehrwertsteuerrichtlinie fallenden Bereichen zu ermächtigen und einen Ausschuss einzusetzen, der die neuen Befugnisse der Kommission kontrolliert.

- 2.6 Die vorgeschlagene Durchführungsfunktion der Kommission konzentriert sich auf die spezifischen Bereiche und Konzepte im Zusammenhang mit der EU-Mehrwertsteuer, die eine einheitliche Anwendung erfordern und in denen mehr Sicherheit und Vorhersehbarkeit erforderlich sind. Der Rat wiederum wird seine Durchführungsbefugnisse außerhalb des künftigen Zuständigkeitsbereichs der Kommission behalten.
- 2.7 Laut den neuen Vorschriften wird die Kommission über Durchführungsrechtsakte die Bedeutung der in Bezug auf die folgenden Bereiche/Konzepte der Mehrwertsteuerrichtlinie verwendeten Begriffe festlegen: i) Mehrwertsteuerpflichtige; ii) mehrwertsteuerpflichtige Umsätze; iii) Ort der steuerpflichtigen Umsätze; iv) Steuertatbestand und Steueranspruch; v) Steuerbemessungsgrundlage; vi) Mehrwertsteuerbefreiung; vii) Vorsteuerabzüge; viii) Pflichten der Steuerpflichtigen und bestimmter nichtsteuerpflichtiger Personen; ix) steuerliche Sonderregelungen.
- 2.8 Die Rechtsgrundlage für den Vorschlag bildet Artikel 113 AEUV, laut dem 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 erlässt.
- 2.9 Dem Vorschlag zufolge schließt die Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission nicht aus, dass die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung dieser Befugnisse durch die Kommission allgemein kontrollieren.
- 2.10 Mit den neuen Vorschriften wird ein entsprechender Ausschuss eingesetzt. Die Bestimmungen über die Zusammensetzung und den Vorsitz des Ausschusses sind unmittelbar in Artikel 3 der Verordnung über die Ausschussverfahren festgelegt.

3. Allgemeine und besondere Bemerkungen

- 3.1 Der EWSA begrüßt und unterstützt das mit dem Kommissionsvorschlag verfolgte allgemeine Ziel. Die Gewährleistung von Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit in Bezug auf die Mehrwertsteuerrichtlinie ist für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen und die Förderung eines Binnenmarkts von entscheidender Bedeutung.
- 3.2 Die derzeitigen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf Durchführungsrechtsakte wirken sich, wie von der Kommission festgestellt, nachteilig auf den Binnenmarkt aus. Darüber hinaus wird der Regelungsrahmen noch dadurch verkompliziert, dass nicht nur Durchführungsrechtsakte voneinander abweichen können, sondern vor allem auch die Auslegung der Vorschriften und Konzepte der Mehrwertsteuerrichtlinie.
- 3.3 In der Tat könnten einheitlichere Mehrwertsteuervorschriften die Befolgungskosten senken und sich für alle im Binnenmarkt tätigen Unternehmen und insbesondere für grenzüberschreitend tätige KMU wachstumsfördernd auswirken. Mehr Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten im

Bereich der Mehrwertsteuer käme auch der Konsolidierung des Binnenmarktes selbst erheblich zugute.

- 3.4 Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, dass sich Unterschiede bei der Anwendung der vereinbarten Mehrwertsteuervorschriften negativ auswirken. So gibt es beispielsweise keinen Konsens und keine gemeinsame Auslegung bezüglich der Frage, ob es sich bei einem „Lagerhaus“ um eine „feste Niederlassung eines Steuerpflichtigen oder um eine sonstige feste Einrichtung handelt“ oder bezüglich der Bedeutung des Begriffs „Lieferer [...], der die Gegenstände selbst oder auf seine Rechnung durch einen Dritten versendet oder befördert“ (Artikel 36a Absatz 3 der Mehrwertsteuerrichtlinie).
- 3.5 Der EWSA hebt hervor, dass Diskrepanzen bei der Anwendung der Mehrwertsteuervorschriften möglicherweise zu erheblichen Verzerrungen im Binnenmarkt führen und in der Folge auch negative soziale Auswirkungen haben können, was durch eine kohärentere Anwendung der bestehenden Mehrwertsteuervorschriften verhindert werden sollte.
- 3.6 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Kommissionsvorschlag bei einigen Mitgliedstaaten auf erheblichen Widerstand treffen könnte, wenn es darum geht, sich darüber zu einigen, welche Fragen bei der Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie nach den neuen Vorschriften und welche nach den bestehenden Vorschriften behandelt werden sollten. Der EWSA fordert daher, andere Maßnahmen in Betracht zu ziehen, mit denen sich der Binnenmarkt so schnell wie möglich ausbauen lässt.
- 3.7 Im derzeitigen politischen Umfeld schlägt der EWSA der Kommission vor, als ersten Schritt eine Verbesserung des bestehenden Beratenden Ausschusses für die Mehrwertsteuer in Erwägung zu ziehen. Der Mehrwertsteuerausschuss könnte gestärkt und effizienter gestaltet werden, wodurch die Mitgliedstaaten weiterhin eine wichtige Rolle spielen und der derzeitigen mangelnden Einheitlichkeit abgeholfen werden könnte.
- 3.8 Fällen uneinheitlicher Anwendung und Umsetzung vereinbarter Mehrwertsteuervorschriften sollte nach Ansicht des EWSA auf nationaler Ebene sorgfältig nachgegangen werden. Es gilt, Unterschiede transparent, klar und öffentlich darzulegen, damit innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens mehr Einheitlichkeit geschaffen werden kann. Trotz aller von der Kommission beschriebenen Sachzwänge und Mängel hat der Mehrwertsteuerausschuss einen großen Erfahrungsschatz im Umgang mit komplexen Fragen im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuerrichtlinie aufgebaut.
- 3.9 Der EWSA schlägt einen auf „Gruppendruck“ beruhenden Ansatz vor. Ein solcher Ansatz könnte wirksam sein und es den Mitgliedstaaten erheblich erschweren, abzuweichen und dadurch einen gut funktionierenden Binnenmarkt zu behindern. Die Mitgliedstaaten müssten ihre Abweichung bei der Umsetzung erklären. Nach Ansicht des EWSA sollten sich die Mitgliedstaaten Transparenz und Rechenschaftspflicht nicht entgegenstellen.

- 3.10 Außerdem sieht es der EWSA als wichtig an, dass die Kommission in den einzelnen Mitgliedstaaten Folgenabschätzungen zu etwaigen Unterschieden bei der Umsetzung oder Auslegung der vereinbarten Mehrwertsteuervorschriften durchführt. Die Folgenabschätzungen sollten veröffentlicht und im Mehrwertsteuerausschuss erörtert und weiterverfolgt werden.
- 3.11 All dies könnte somit die Motivation senken, von den gemeinsamen Regeln und der vereinbarten Umsetzung dieser Regeln abzuweichen, und gleichzeitig dem Verhältnismäßigkeits- und das Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen.
- 3.12 Schließlich möchte der EWSA auch auf einige mögliche unerwünschte Folgen des neuen Vorschlags hinweisen. Durch die Rolle der Kommission bei der Anwendung einiger der wichtigeren Konzepte der Mehrwertsteuerrichtlinie könnte es schwierig sein, zu unterscheiden, wo die neuen Befugnisse der Kommission enden und wo bereits eine Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie stattfindet. Eine solche Unsicherheit könnte möglicherweise die erforderliche einstimmige Einigung über eine künftige Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie im Rat erschweren.

Brüssel, den 27. April 2021

Christa Schweng
Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
