



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ECO/116
"MwSt/Ausnahmeregelungen"

Brüssel, den 30. Oktober 2003

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem

**"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG
über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem bezüglich des Verfahrens zur Annahme
von Ausnahmeregelungen und der Zuweisung von Durchführungsbefugnissen"**

KOM(2003) 335 endg. - 2003/0120 (CNS)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 20. Juni 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem bezüglich des Verfahrens zur Annahme von Ausnahmeregelungen und der Zuweisung von Durchführungsbefugnissen"
(KOM(2003) 335 endg. – 2003/0120 (CNS)).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 16. Oktober 2003 an. Bericht-erstatte war Herr PEZZINI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 403. Plenartagung am 29./30. Oktober 2003 (Sitzung vom 30. Oktober) mit 62 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*
* *

1. Einleitung

1.1 Der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Mehrwertsteuersystems (Sechste MwSt-Richtlinie) zielt darauf ab, die in Artikel 27 und 30 der Richtlinie vorgesehenen Verfahren transparenter zu gestalten und Verfahren einzuführen, die es dem Rat erlauben, MwSt-Durchführungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene zu beschließen.

2. Die in Artikel 27 und 30 vorgesehene Regelung

2.1 Nach Maßgabe der Artikel 27 und 30 kann der Rat einen Mitgliedstaat ermächtigen, in seiner nationalen Gesetzgebung von der Sechsten Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen einzuführen, um die Mehrwertsteuererhebung zu vereinfachen bzw. Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhüten sowie den Abschluss von Übereinkommen mit Drittländern oder internationalen Organisationen zu fördern.

2.2 Das Verfahren sieht insbesondere vor, dass der Mitgliedstaat, der Ausnahmeregelungen einführen möchte, die Kommission unter Bereitstellung aller zweckdienlichen Informationen darüber unterrichtet. Vorgesehen ist ferner, dass der Beschluss in jedem Fall als gefasst gilt, wenn weder die Kommission noch ein Mitgliedstaat innerhalb von zwei Monaten nach dem Zeitpunkt der Unterrichtung der Mitgliedstaaten über den Antrag eine Prüfung durch den Rat beantragt haben.

2.3 Gemäß diesen Bestimmungen kann der Rat somit stillschweigend Beschlüsse zu Fragen fassen, die ihm nie vorgelegt wurden. In der Tat reicht zwar der antragstellende Staat im Vorfeld

des Verfahrens bei der Kommission einen Ermächtigungsantrag ein, über den die Kommission die übrigen Mitgliedstaaten unterrichtet, doch ist sie nicht verpflichtet, dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen. Demnach kann der Rat schließlich die Verantwortung für einen Beschluss tragen, ohne vorher an dem einschlägigen Verfahren beteiligt gewesen zu sein.

2.4 Darüber hinaus gewährleistet das Verfahren auch aufgrund seines vereinfachenden Charakters nicht, dass die Beschlüsse des Rates bekannt werden und transparent sind. Dies kann dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes abträglich sein. Derzeit führt ein stillschweigender Beschluss des Rates dazu, dass sich die Steuerpflichtigen weder über die gewährte Ermächtigung noch über die Gründe des Rates für den Beschluss informieren können.

3. Vorschläge der Kommission bezüglich des in Artikel 27 und 30 vorgesehenen Verfahrens für die Annahme von Ausnahmeregelungen

3.1 Die Kommission ist der Auffassung, dass die kraft Artikel 27 und 30 der Sechsten Gemeinschaftsrichtlinie möglichen Ausnahmeregelungen im Interesse aller Beteiligten in einem Rechtsetzungsverfahren erlassen werden müssen, das die Transparenz der Beschlüsse und ihre Übereinstimmung mit dem EG-Vertrag und den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gewährleistet.

3.2 Nach Ansicht der Kommission ist hierzu eine Korrektur der Bestimmungen erforderlich, denen zufolge der Rat stillschweigend Beschlüsse fassen kann. Die Anträge auf Ausnahmeregelungen sollten hingegen künftig Gegenstand eines Vorschlags der Kommission sein und vom Rat offiziell genehmigt werden.

3.3 Der von der Kommission ausgearbeitete Änderungsvorschlag sieht insbesondere vor, dass das Verfahren auf Ersuchen eines Mitgliedstaates eingeleitet wird. Der betreffende Mitgliedstaat richtet den Antrag an die Kommission und versieht diesen mit allen für die Beurteilung zweckdienlichen und erforderlichen Angaben. Ist die Kommission der Ansicht, dass sie über alle wesentlichen Informationen verfügt und keine weiteren Erläuterungen benötigt, teilt sie dies dem antragstellenden Staat mit. Andernfalls ersucht sie die zuständigen Stellen des betroffenen Staates um ergänzende Informationen.

3.4 Innerhalb von drei Monaten nach Abschluss der Antragsprüfung oder nach Unterrichtung des betreffenden Mitgliedstaats, dass keine weiteren Angaben in Bezug auf den Antrag erforderlich sind, unterbreitet die Kommission dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss bzw. eine Mitteilung mit ihren Einwänden gegen die Genehmigung der von dem Mitgliedstaat beantragten Ausnahmeregelungen.

4. Durchführungsmaßnahmen

- 4.1 Die Erfahrung mit der Übergangsregelung für die Besteuerung grenzüberschreitender Geschäfte hat gezeigt, dass sich die zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bestehenden Unterschiede hinsichtlich der Auswirkungen der Besteuerung oder der Verwaltungsverfahren negativ auf die Neutralität des MwSt-Systems auswirken und die Internationalisierung der Unternehmen sowie die uneingeschränkte Vollendung des Binnenmarktes behindern. Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen tatsächlich weiterhin erhebliche Unterschiede bei der Auslegung und Anwendung des gemeinsamen MwSt-Systems nach Maßgabe der Sechsten Richtlinie des Rates.
- 4.2 Die Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften ist für die Vollendung des Binnenmarktes von zentraler Bedeutung. Dies gilt in besonderem Maße für den Bereich der Mehrwertsteuer, wo geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung einer unionsweit einheitlichen Anwendung der Steuervorschriften unerlässlich sind. Bei der Verabschiedung der Sechsten Richtlinie wurden indes keine derartigen Maßnahmen beschlossen.
- 4.3 Um die einheitliche Anwendung der Richtlinie zu fördern und eine effizientere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu ermöglichen, wurde der MwSt-Ausschuss eingesetzt. Als beratender Ausschuss hat dieser die Aufgabe, Leitlinien zu den Anwendungsmodalitäten der Sechsten Richtlinie zu erarbeiten. Besonderes Augenmerk schenkt er dabei den Problemen bei der Unterscheidung zwischen Waren und Dienstleistungen oder ihrer Klassifizierung bzw. der Ermittlung des Lieferungs- oder Leistungsortes und der etwaigen Besteuerungsvoraussetzungen.
- 4.4 Allerdings ist der MwSt-Ausschuss rechtlich nicht befugt, die Kommission beim Treffen verbindlicher Entscheidungen zu unterstützen. Hinzu kommt, dass die von ihm angenommenen Leitlinien keinen Rechtsstatus besitzen. Die Mitgliedstaaten sind daher rechtlich nicht zur Einhaltung dieser Leitlinien verpflichtet. Sie können sich auf der anderen Seite weder vor einem einzelstaatlichen Gericht noch vor dem Europäischen Gerichtshof auf sie berufen.
- 4.5 In diesem Sinne wurden die mit der Einsetzung des MwSt-Ausschusses verfolgten Ziele verfehlt und somit die Voraussetzungen für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes sowie die erwünschte Rechtssicherheit beeinträchtigt.
- 4.6 Um eine einheitliche Anwendung der gemeinsamen MwSt-Vorschriften zu gewährleisten, müssten die Leitlinien des MwSt-Ausschusses einen Rechtsstatus bekommen.

5. Die Vorschläge der Kommission zu den Durchführungsmaßnahmen

- 5.1 Die Kommission hält es für sinnvoll, den MwSt-Ausschuss in einen Regelungsausschuss umzuwandeln, der sie bei der Durchführung der erlassenen Vorschriften unterstützt. Entsprechend hat sie sich auch in dem Vorschlag zur Änderung der Sechsten Richtlinie aus dem Jahr 1997¹ geäußert.
- 5.2 Gleichwohl ist sich die Kommission bewusst, dass etliche Mitgliedstaaten der Ansicht sind, dass alle Legislativbefugnisse im Bereich der MwSt ausschließlich beim Rat verbleiben sollten.
- 5.3 Obwohl die vorgeschlagene Reform des MwSt-Ausschusses nach Auffassung der Kommission nach wie vor theoretisch die beste Lösung wäre, ist sie – das weiß die Kommission – derzeit nicht umzusetzen. Indessen hält es die Kommission für zweckmäßig, kurzfristig ein Übergangsverfahren einzuführen, das es dem Rat erlaubt, Durchführungsmaßnahmen im MwSt-Bereich zu beschließen.
- 5.4 Insbesondere erscheint es ihr sinnvoll, im gegenwärtigen Stadium bestimmte Befugnisse dem Rat vorzubehalten. Denn ihr entgeht nicht, dass die Erhebung der Steuern und in besonderem Maße der MwSt ein wichtiger Bestandteil der Wirtschafts- und Haushaltsstrategie der Mitgliedstaaten ist.
- 5.5 Aus diesem Grund schlägt die Kommission vor, dass die zur Durchführung der geltenden Bestimmungen erforderlichen Maßnahmen vom Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig nach den in Artikel 27 und 30 der Richtlinie vorgesehenen Verfahren beschlossen werden.
- 5.6 Die Kommission ermittelt insbesondere die Bereiche, in denen angesichts der von den Mitgliedstaaten oder von ihr selbst im MwSt-Ausschuss angesprochenen Fragen Maßnahmen ergriffen werden sollten. Im Zusammenhang mit den Fragen, zu denen der Ausschuss einstimmig Leitlinien angenommen hat, prüft die Kommission, ob diese in verbindliche Rechtsvorschriften umgewandelt werden sollten. Der MwSt-Ausschuss soll in diese Prüfung einbezogen und auf jeden Fall konsultiert werden, bevor die Kommission dem Rat einen Vorschlag unterbreitet.
- 5.7 Ergibt es sich im MwSt-Ausschuss, dass die Ergebnisse einer Diskussion rechtsverbindlich festgeschrieben werden sollten, um eine einheitliche Anwendung des gemeinsamen MwSt-Systems zu gewährleisten, legt die Kommission dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss vor.

¹ KOM(97) 325 endg. – 97/0186 CNS.

6. Schlussfolgerungen

6.1 Die in Artikel 27 und 30 vorgesehene Regelung

- 6.1.1 Der EWSA teilt die Auffassung, dass das reibungslose Funktionieren des gemeinsamen MwSt-Systems zu den Voraussetzungen für ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarkts gehört.
- 6.1.2 In diesem Sinne ist der EWSA der Ansicht, dass die Verfahren zur Aufnahme von Sondermaßnahmen, die von der Sechsten MwSt-Richtlinie abweichen, in die nationale Gesetzgebung offizielle Beschlüsse des Rates beinhalten sollten. Des Weiteren sollten sie so transparent sein, dass die Steuerpflichtigen sich genau über den Inhalt der und die Gründe für die Ermächtigungen informieren können.
- 6.1.3 Der EWSA pflichtet der Kommission bei, dass die Verfahren nach Maßgabe der Artikel 27 und 30 der MwSt-Richtlinie nicht den gewünschten Transparenzanforderungen entsprechen. Der Ausschuss bedauert insbesondere, dass der Rat stillschweigend Beschlüsse zu Fragen fassen kann, mit denen er nicht offiziell befasst wurde, und dass sich die Beteiligten (Steuerpflichtige, Mitgliedstaaten u.a.) durch die stillschweigende Beschlussfassung nicht über den Inhalt der Ausnahmeregelung und die Gründe des Rates für den Beschluss informieren können.
- 6.1.4 Der EWSA begrüßt daher den Vorschlag der Kommission, die Bestimmungen, denen zufolge der Rat stillschweigend Beschlüsse fassen kann, dahingehend zu ändern, dass die Anträge auf Ausnahmeregelungen künftig Gegenstand eines Vorschlags der Kommission sein und vom Rat offiziell genehmigt werden müssen.
- 6.1.5 Der EWSA weist ferner darauf hin, dass bis dato zahlreiche Ausnahmeregelungen² genehmigt wurden und die bevorstehende Erweiterung der Union aller Voraussicht nach Anlass für weitere Anträge auf Sonderregelungen sein wird.
- 6.1.6 Der Ausschuss hält es indes für wünschenswert, dass die Kommission eine Rationalisierung der derzeit bestehenden zahlreichen Ausnahmeregelungen³ vornimmt und dass die Verhütung von Steuerbetrug und die Vereinfachung auch im Rahmen einer besseren Zusammenarbeit der Behörden⁴ erfolgen kann. Dies sieht im übrigen auch der Richtlinienvorschlag der Kommission KOM(2003) 446 endg./2 vom 31. Juli 2003 gegen Praktiken der Steuerhinterziehung und der Steuerflucht vor.

² Bislang wurden 147 Ausnahmeregelungen genehmigt; darunter 2 für Österreich, 15 für Belgien, 8 für Dänemark, 2 für Finnland, 17 für Frankreich, 20 für Deutschland, 11 für Griechenland, 12 für Irland, 11 für Italien, 13 für Luxemburg, 18 für die Niederlande, 3 für Portugal, 20 für das Vereinigte Königreich, 3 für Spanien und 2 für Schweden (Quelle: Dienststellen der Kommission).

³ Vergleiche hierzu KOM(2000) 348 endg.

⁴ Siehe ABl. C 116 vom 20.4.2001, S. 59.

6.2 Durchführungsmaßnahmen

- 6.2.1 Der EWSA teilt die Ansicht, dass die zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede bei den Verwaltungsverfahren und den Vorschriften der Neutralität der Besteuerung abträglich sind und ein großes Hindernis für die Vollendung des Binnenmarktes darstellen. In diesem Sinne ist die einheitliche Anwendung der Bestimmungen ein zentrales Element für die Verbesserung der Übergangsregelung.
- 6.2.2 Der EWSA ist daher der Auffassung, dass es ausgesprochen wichtig ist, angemessene Maßnahmen zur Gewährleistung einer unionsweit einheitlichen Anwendung des gemeinsamen MwSt-Systems zu ergreifen.
- 6.2.3 Nach Ansicht des EWSA wäre es sinnvoll, den MwSt-Ausschuss – wie dies in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts der Fall ist – in einen Regelungsausschuss umzuwandeln, der die Kommission beim Erlass von Durchführungsmaßnahmen zu den geltenden Vorschriften unterstützt. Dahin gehend hatte sich der EWSA bereits in der Stellungnahme zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (Ausschuss für Mehrwertsteuer)" geäußert.⁵
- 6.2.4 Der EWSA weiß, dass etliche Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass alle Legislativbefugnisse im Bereich der MwSt ausschließlich beim Rat verbleiben sollten. Daher begrüßt er den wohlüberlegten Vorschlag der Kommission, dem Rat bis auf Weiteres die Verabschiedung der MwSt-Durchführungsbestimmungen vorzubehalten.
- 6.2.5 Der EWSA hofft gleichwohl, dass die Kommission mittelfristig im Sinne ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt vorgehen und den Vorschlag zur Änderung der Sechsten Richtlinie aus dem Jahr 1997⁶ erneut vorlegen kann.

⁵ ABl. C 19 vom 21.1.1998, S. 56.

⁶ KOM(97) 325 endg. – 97/0186 CNS.

- 6.2.6 Der EWSA spricht sich in jedem Fall dafür aus, dass der Kommission im Rahmen der vom Europäischen Konvent gestalteten institutionellen Reform die Befugnisse für die Durchführung der europäischen Rechtsvorschriften übertragen werden und gleichzeitig das Einstimmigkeitsprinzip bei der Abstimmung über MwSt-Fragen – mit Ausnahme der Festlegung von Mehrwertsteuersätzen, bis zur Einführung eines entsprechenden Systems von Ausgleichsleistungen – zugunsten einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung aufgegeben wird.

Brüssel, den 30. Oktober 2003

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Patrick VENTURINI