



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 21.4.2009
KOM(2009) 183 endgültig

Vorschlag für eine

ENTSCHEIDUNG DES RATES

**zur Änderung der Entscheidung 2007/250/EG des Rates zur Ermächtigung des
Vereinigten Königreichs, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das
gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung anzuwenden**

(Nur der englische Text ist verbindlich.)

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Nach Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem¹ (im Folgenden: MwSt-Richtlinie) kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig jeden Mitgliedstaat ermächtigen, von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen anzuwenden, um die MwSt-Erhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhindern

Mit einem beim Generalsekretariat der Kommission am 28. Juli 2008 registrierten Schreiben beantragte das Vereinigte Königreich die Ermächtigung zur Verlängerung der Sondermaßnahme gemäß Entscheidung 2007/250/EG des Rates vom 16. April 2007².

Nach Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie setzte die Kommission die übrigen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 17. März 2009 über den Antrag des Vereinigten Königreichs in Kenntnis. Mit Schreiben vom 20. März 2009 teilte die Kommission dem Vereinigten Königreich mit, dass sie über alle Angaben verfügt, die zur – nachstehend dargelegten – Beurteilung des Antrags erforderlich sind.

Mit der Entscheidung 2007/250/EG des Rates wurde das Vereinigte Königreich ermächtigt, bei bestimmten Lieferungen von Mobiltelefonen und integrierten Schaltkreisen ab einem steuerbaren Betrag von 5 000 GBP bis zum 30. April 2009 die Steuerschuldnerschaft zu verlagern. Die Mehrwertsteuer wird nun vom steuerpflichtigen Empfänger der Warenlieferung geschuldet, und der Lieferant der Waren stellt dem Kunden keine Mehrwertsteuer in Rechnung, sofern letzterer für MwSt-Zwecke steuerpflichtig ist. Ist der Kunde voll abzugsberechtigt, reicht er die MwSt- und die Abzugserklärung für die Lieferung gleichzeitig ein, so dass keine Mehrwertsteuer an den Fiskus abgeführt wird. Damit hat der Einzelhändler, der an nichtsteuerpflichtige Kunden liefert, den gesamten MwSt-Betrag an den Fiskus zu entrichten. Dies weicht vom allgemeinen System der fraktionierten Entrichtung der Mehrwertsteuer ab, wonach jeder (abzugsberechtigte) Steuerpflichtige in der Lieferkette jenen Teil des MwSt-Gesamtbetrags an den Fiskus zahlt, der der Differenz zwischen dem von seinem Kunden erhaltenen und dem an seinen Lieferanten verauslagten MwSt-Betrag entspricht.

Diese Ausnahmeregelung war vom Vereinigten Königreich beantragt worden, um den Steuerbetrug durch Lieferanten zu bekämpfen, die im normalen Verfahren die Mehrwertsteuer in Rechnung stellen und dann, ohne sie abzuführen, verschwinden, während der Kunde eine gültige Rechnung erhält, die ihn zum Vorsteuerabzug berechtigt. Dies hatte sich zum innergemeinschaftlichen Mehrwertsteuerbetrug durch verschwundene Händler („Missing Trader Intra-Community fraud“ – MTIC) entwickelt, wobei die Regelung, dass eine Lieferung an einen steuerpflichtigen Kunden in einem anderen Mitgliedstaat im Abgangsmitgliedstaat von der

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² ABl. L 109 vom 26.4.2007, S. 42.

Mehrwertsteuer befreit ist, missbraucht wurde. Die Extremform davon ist der Karussellbetrug, bei dem die Waren mehrmals zwischen den Mitgliedstaaten hin- und hergeliefert werden.

Im Lichte dieser Entwicklung und nach Erbringung des Nachweises, dass das Problem im Vereinigten Königreich besonders gravierend war, wurde das Vereinigte Königreich ermächtigt, im Rahmen einer Ausnahmeregelung für eine begrenzte Anzahl besonders betrugsanfälliger Waren ab einer Schwelle von 5 000 Euro die Steuerschuldnerschaft zu verlagern. Damit sollte verschwundenen Händlern die Möglichkeit zum Betrug genommen werden, indem die Mehrwertsteuer nicht in Rechnung gestellt würde.

Allerdings wurde die Ausnahmeregelung, die bestimmte Arten von Steuerhinterziehung und -betrug verhindern sollte und zusätzlichen Befolgungsaufwand schuf, nur unter verschiedenen Auflagen und für einen begrenzten Zeitraum eingeführt, da es sich laut Erwägungsgrund 8 der Entscheidung 2007/250/EG des Rates nicht mit Sicherheit voraussagen ließ, ob die Ziele der Maßnahme erreicht würden.

So wurde etwa die Frage aufgeworfen, ob sich die Maßnahme dahingehend auswirken könnte, dass sich die Betrügereien auf andere Waren oder die Einzelhandelsstufe verlagern. Diesbezüglich schrieb die Entscheidung des Rates dem Vereinigten Königreich vor, geeignete Kontroll- und Aufzeichnungspflichten einzuführen, um sicherzustellen, dass die erforderlichen Informationen vorliegen, und die Kommission über diese besonderen Maßnahmen sowie über Überwachung und Gesamtbewertung der Ausnahmeregelung zu unterrichten. Des Weiteren wurde zu bedenken gegeben, dass die Maßnahme zu einer Verlagerung der Betrügereien auf andere Mitgliedstaaten führen und damit Auswirkungen auf die Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt haben könnte.

Daher wurde das Vereinigte Königreich zudem dazu verpflichtet, der Kommission bis zum 31. März 2009 einen Bericht über die Gesamtbewertung der Wirkungsweise der betreffenden Maßnahmen vorzulegen, und zwar vor allem in Bezug auf die Wirksamkeit der Ausnahmeregelung und alle Hinweise darauf, dass sich die Steuerhinterziehung auf andere Waren oder die Einzelhandelsstufe verlagert.

Allerdings konnte das Vereinigte Königreich zum Zeitpunkt der Beantragung der Verlängerung der Ausnahmeregelung die erforderlichen Informationen und Begründungen nicht beibringen, geschweige denn darlegen, in welchem Maße die Ausnahmeregelung zu einer Abnahme des „Missing Trader“- oder Karussellbetrugs bei den von der Ausnahmeregelung betroffenen Waren geführt hat. Tatsächlich hatte sich ein erheblicher Rückgang derartiger Betrugsfälle bereits beobachten lassen, bevor die Steuerschuldnerschaft verlagert wurde. Eine fundierte Beurteilung der Frage, ob es zu einer Verlagerung auf die Einzelhandelsstufe oder in andere Mitgliedstaaten gekommen ist, liegt bisher nicht vor, obwohl die Frist zur Vorlage des Berichts des Vereinigten Königreichs auf den 31. März 2009 festgelegt worden war. Nach Auffassung der Kommission sollte der Bericht allen anderen Mitgliedstaaten verfügbar gemacht werden.

Das Vereinigte Königreich machte geltend, dass für eine bessere Beurteilung des Erfolgs der Maßnahme zur Bekämpfung des „Missing Trader“- und des

Karussellbetrugs mehr Zeit erforderlich sei, wenn über die theoretischen Argumente, die bereits in der Mitteilung der Kommission über Maßnahmen zur Änderung des MwSt-Systems für die Betrugsbekämpfung³ enthalten sind, hinausgegangen werden solle. Das Vereinigte Königreich hat jedoch keine Beurteilungskriterien vorgeschlagen, die diese Aussage stützen würden. Hinzuweisen ist aber auch darauf, dass die Kommission in ihrem ursprünglichen Vorschlag für die Ausnahmeregelung⁴ als Ende der Geltungsdauer den 31. Dezember 2009 genannt hatte, der Rat aber im Hinblick auf mögliche nachteilige Auswirkungen eine kürzere Laufzeit angestrebt und sich schließlich einstimmig auf den 30. April 2009 als Enddatum verständigt hatte.

Um dem Vereinigten Königreich eine letzte Gelegenheit zu geben, seinen Antrag auf Verlängerung der derzeit gültigen Ausnahmeregelung besser zu begründen, wollte die Kommission auf ihren ursprünglichen Vorschlag einer Verlängerung der Maßnahme bis zum 31. Dezember 2009 zurückzukommen. Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ vom 10. März 2009 hat jedoch eine politische Einigung erzielt, wonach die derzeit gültige Ausnahmeregelung sogar über das Ende dieses Jahres hinaus zu verlängern ist, und schließlich hat er eine Verlängerung um zwei Jahre bis zum 30. April 2011 beschlossen.

Diese Verlängerung ist nicht als Grundlage für eine nochmalige Verlängerung der Maßnahme zu verstehen, da sie sonst mit der Zeit zu einem Dauerzustand würde. Die Kommission will aber die Möglichkeit eines Pilotprojekts prüfen, bei dem alle interessierten Mitgliedstaaten einschließlich des Vereinigten Königreich zu einer im hier erörterten Sinne ausgerichteten Anwendung der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft ermächtigt würden und das auf einen Vorschlag zur Änderung der MwSt-Richtlinie gestützt würde. In Anbetracht der ungewissen Auswirkungen der Maßnahme und der Abweichung von einem der grundlegenden Prinzipien des MwSt-Systems, der fraktionierten Entrichtung, erscheint die Schaffung einer eigenen Rechtsgrundlage für ein solches Pilotprojekt mittelfristig als die einzige Option, die im Einklang mit den in der Mitteilung der Kommission über Maßnahmen zur Änderung des MwSt-Systems für die Betrugsbekämpfung dargelegten Grundsätzen steht.⁵ Mit vorher festgelegten Bewertungskriterien könnte das Pilotprojekt die bislang fehlende Beurteilung von Nutzen und Verhältnismäßigkeit der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft in einer bestimmten Branche erbringen. Angesichts der bevorstehenden Wahlen für das Europäische Parlament kann ein derartiger Vorschlag im Rat allerdings nicht vor Ende 2009 verabschiedet werden, womit sich für die Anwendung der Maßnahme im Vereinigten Königreich eine rechtliche Lücke ergeben könnte. Diese außergewöhnlichen Umstände sind ein weiterer Grund dafür, die Geltungsdauer der Ausnahmeregelung bis zum 30. April 2011 zu verlängern, es sei denn, der oben genannte Vorschlag für eine Richtlinie wird früher verabschiedet.

³ KOM(2008) 109 endgültig vom 22.2.2008

⁴ KOM(2006) 555 endgültig vom 28.9.2006

⁵ KOM(2008) 109 endgültig vom 22.2.2008

2. ANHÖRUNG VON INTERESSIERTEN KREISEN UND FOLGENABSCHÄTZUNG

Es war nicht erforderlich, interessierte Kreise anzuhören oder externe Fachkompetenz in Anspruch zu nehmen.

Die Verlängerung der Geltungsdauer der Entscheidung 2007/250/EG des Rates zielt auf die Bekämpfung von MwSt-Betrug und -hinterziehung ab und dürfte sich vorteilhaft auf die MwSt-Einnahmen im Vereinigten Königreich auswirken. Im bisherigen Anwendungszeitraum konnte das Vereinigte Königreich jedoch nicht eindeutig nachweisen, dass die Betrugsfälle aufgrund der Ausnahmeregelung zurückgegangen oder ganz verhindert worden sind. Die Verlängerung um einen kurzen Zeitraum sollte eine ordnungsgemäße Begründung des Verlängerungsantrags ermöglichen.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

Die Entscheidung ändert die Entscheidung 2007/250/EG des Rates zur Ermächtigung des Vereinigten Königreichs, eine von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Regelung in Form der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft bei Inlandslieferungen von Mobiltelefonen und integrierten Schaltkreisen anzuwenden.

Diese Entscheidung stützt sich auf Artikel 395 der MwSt-Richtlinie.

Die Entscheidung betrifft die Ermächtigung eines Mitgliedstaates auf dessen eigenen Antrag hin und stellt keine Verpflichtung dar.

Angesichts der strikten zeitlichen Begrenzung erscheint die Ausnahmeregelung dem angestrebten Ziel angemessen.

Nach Artikel 395 der MwSt-Richtlinie ist eine Abweichung von den gemeinsamen MwSt-Vorschriften nur dann möglich, wenn der Rat auf Vorschlag der Kommission eine einstimmige Entscheidung fällt. Eine Entscheidung des Rates ist das einzig angemessene Rechtsinstrument, da sie an einen einzelnen Mitgliedstaat gerichtet werden kann.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag wird den Gemeinschaftshaushalt nicht belasten.

5. ZUSÄTZLICHE ANGABEN

Der Vorschlag ändert die Verfallsklausel der Entscheidung 2007/250/EG des Rates.

Vorschlag für eine

ENTSCHEIDUNG DES RATES

zur Änderung der Entscheidung 2007/250/EG des Rates zur Ermächtigung des Vereinigten Königreichs, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung anzuwenden

(Nur der englische Text ist verbindlich.)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem⁶, insbesondere auf Artikel 395 Absatz 1,

auf Vorschlag der Kommission⁷,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit einem beim Generalsekretariat der Kommission am 28. Juli 2008 registrierten Schreiben beantragte das Vereinigte Königreich die Ermächtigung, die in Bezug auf den MwSt-Schuldner gegenüber dem Fiskus von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung gemäß der Entscheidung 2007/250/EG des Rates vom 16. April 2007⁸ weiter anzuwenden.
- (2) Nach Artikel 395 Absatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG setzte die Kommission die übrigen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 17. März 2009 über den Antrag des Vereinigten Königreichs in Kenntnis. Mit Schreiben vom 20. März 2009 teilte die Kommission dem Vereinigten Königreich mit, dass sie über alle zur Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.
- (3) MwSt-Schuldner nach Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG ist der steuerpflichtige Lieferant der Waren. Die derzeit gültige Ausnahmeregelung ermächtigt das Vereinigte Königreich, unter bestimmten Bedingungen die Steuerschuldnerschaft umzukehren, wodurch die MwSt-Schuldnerschaft bei Lieferungen von Mobiltelefonen und integrierten Schaltkreisen auf den steuerpflichtigen Empfänger verlagert wird, wenn der steuerbare Wert mindestens 5 000 GBP beträgt.

⁶ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

⁷ ABl. C vom , S. .

⁸ ABl. L 109 vom 26.4.2007, S. 42.

- (4) Diese Ausnahmeregelung bezweckt die Bekämpfung bestimmter aggressiver Formen der Steuerhinterziehung und insbesondere des Karussellbetrugs, wobei Waren mehrmals geliefert werden, ohne dass Mehrwertsteuer an den Fiskus abgeführt wird, der Kunde aber eine Rechnung erhält, die ihn zum Vorsteuerabzug berechtigt. Die Einführung der Schuldnerschaftsumkehr, womit die Verauslagung der Mehrwertsteuer vom Kunden an den Lieferanten entfällt, soll diese Form der Steuerhinterziehung unmöglich machen.
- (5) Da sich zum Zeitpunkt der Beantragung der Ausnahmeregelung nicht voraussagen ließ, ob ihre Ziele erreicht werden würden und ob es keine nachteiligen Auswirkungen geben würde, wurde nur eine kurzzeitige Anwendung vorgesehen. Tatsächlich ist vom Vereinigten Königreich noch nicht nachgewiesen worden, ob die derzeit gültige Regelung wirksam dazu beigetragen hat, diese Form der Steuerhinterziehung zu verhindern. Das Vereinigte Königreich tut sich zudem mit der Verpflichtung schwer, eine Gesamtbewertung der Wirkungsweise der Maßnahme – insbesondere im Hinblick darauf, dass sich die Steuerhinterziehung auf andere Waren oder die Einzelhandelsstufe verlagern könnte – sowie ihrer Rückwirkung auf das Funktionieren des Binnenmarktes vorzulegen.
- (6) Nach den der Kommission vorliegenden Informationen ist das Vereinigte Königreich noch nicht in der Lage, die erforderlichen Angaben vorzulegen, und braucht mehr Zeit, um seinen Antrag auf eine Verlängerung der ursprünglichen Ausnahmeregelung zu begründen.
- (7) In ihrem ursprünglichen Vorschlag für die Entscheidung 2007/250/EG des Rates⁹ hatte die Kommission als Ende der Geltungsdauer den 31. Dezember 2009 genannt, doch der Rat verlegte den Termin auf den 30. April 2009 vor. Nach Ansicht der Kommission wäre es daher vertretbar, die Maßnahme bis zu dem erstgenannten Datum zu verlängern. Allerdings hat sich der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ am 10. März 2009 darauf verständigt, die Ausnahmeregelung für das Vereinigte Königreich um zwei Jahre zu verlängern.
- (8) Da der MwSt-Betrug im Vereinigten Königreich, wie aus den mit dem ursprünglichen Antrag des Vereinigten Königreichs vorgelegten Angaben hervorgeht, offenbar gravierend ist, ist die Maßnahme insofern verhältnismäßig, als die Verlängerung auf einen angemessenen Zeitraum begrenzt bleibt und weder die Grundlage für eine allgemeine Einführung der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft noch den Beginn einer dauerhaften Anwendung dieser Ausnahmeregelung darstellt.
- (9) In Anbetracht der Mitteilung der Kommission über Maßnahmen zur Änderung des MwSt-Systems für die Betrugsbekämpfung¹⁰, die in der Praxis auch eine ähnliche Maßnahme in Form eines Vorschlags der Kommission zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG zur Einführung eines allen Mitgliedstaaten offen stehenden Pilotprojekts umfassen könnte, sollte die Geltungsdauer dieser Entscheidung enden, wenn eine solche ähnliche Maßnahme vor dem vorgesehenen Auslaufen dieser Ausnahmeregelung in Kraft tritt.

⁹ KOM(2006) 555 endgültig vom 28.9.2006

¹⁰ KOM(2008) 109 endgültig vom 22.2.2008

- (10) Die Ausnahmeregelung hat keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Gemeinschaft –

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Artikel 4 der Entscheidung 2007/250/EG erhält folgende Fassung:

Diese Entscheidung gilt bis zum 30. April 2011 oder bis zu dem Datum, an dem eine Änderung der Richtlinie 2006/112/EG, die eine ähnliche Maßnahme in Form eines Pilotprojekts zulässt, in Kraft tritt.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*