



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.6.2014
COM(2014) 380 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT
über Artikel 6 der Richtlinie 2008/8/EG des Rates

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über Artikel 6 der Richtlinie 2008/8/EG des Rates

1. HINTERGRUND

Die Richtlinie 2008/8/EG des Rates vom 12. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG¹ bezüglich des Ortes der Dienstleistung² wurde im Rahmen des „MwSt-Pakets“ verabschiedet, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten. Darin wurde anerkannt, dass alle Dienstleistungen grundsätzlich an dem Ort besteuert werden sollten, an dem der tatsächliche Verbrauch erfolgt. Es wurde allerdings auch anerkannt, dass es zum damaligen Zeitpunkt nicht möglich sein würde, aufgrund der Verwaltungslasten und sich möglicherweise ergebender praktischer Probleme bei Lieferungen von Unternehmen an Endverbraucher (B2C-Umsätze) diesen Grundsatz in allen Fällen anzuwenden. Daher wurde beschlossen, den Grundsatz der Besteuerung am Ort des Verbrauchs auf bestimmte Branchen zu beschränken.

Zugleich wurde beschlossen, ein einziges elektronisches Portal einzurichten, um die unternehmensfreundliche Umsetzung der neuen Regeln zu ermöglichen. Mit der Verordnung (EG) Nr. 143/2008³ des Rates wurden daher die notwendigen Verfahren für die Einführung dieser „einzigsten Anlaufstelle“ geschaffen.

2. GEGENSTAND DES BERICHTS

Artikel 6 der Richtlinie 2008/8/EG sieht Folgendes vor: „Die Kommission legt bis zum 31. Dezember 2014 einen Bericht darüber vor, ob die Vorschrift gemäß Artikel 5 für Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronisch erbrachte Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige effizient angewandt werden kann, sowie zu der Frage, ob diese Vorschrift zu dem genannten Zeitpunkt noch mit der allgemeinen Politik in Bezug auf den Ort der Dienstleistung in Einklang steht.“

Nach Artikel 58 der MwSt-Richtlinie in der durch Artikel 5 der Richtlinie 2008/8/EG geänderten Fassung sind mit Wirkung vom 1. Januar 2015 sämtliche Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronisch erbrachte Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige am Ort zu versteuern, an dem der Endverbraucher ansässig ist oder seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort hat. Diese Regelung entspricht dem Grundsatz der Besteuerung am Ort des Verbrauchs.

¹ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (nachstehend die „MwSt-Richtlinie“) (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

² ABl. L 44 vom 20.2.2008, S. 11.

³ Verordnung (EG) Nr. 143/2008 des Rates vom 12. Februar 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 hinsichtlich der Einführung von Verwaltungsvereinbarungen und des Informationsaustauschs im Hinblick auf die Regelungen bezüglich des Ortes der Dienstleistung, die Sonderregelungen und die Regelung der Erstattung der Mehrwertsteuer (ABl. L 44 vom 20.2.2008, S. 1). Die Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 wurde mittlerweile durch die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (Neufassung) ersetzt (ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1).

Artikel 5 der Richtlinie 2008/8/EG bestimmt darüber hinaus die Einführung einer Sonderregelung, damit Unternehmen, die in Mitgliedstaaten, in denen sie nicht ansässig sind, Tätigkeiten nachgehen, über eine einzige elektronische Anlaufstelle für Zwecke der Mehrwertsteuererfassung, -erklärung und -entrichtung verfügen. Diese Sonderregelung erfordert den Einsatz einer elektronischen Schnittstelle, die als „kleine einzige Anlaufstelle“ (KEA) bezeichnet wird.

Da die Änderung der MwSt-Richtlinie durch die Richtlinie 2008/8/EG mit wesentlichen Veränderungen für die Wirtschaftsteilnehmer in den Bereichen Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronische Dienstleistungen einhergeht und generell die Neukonzeption der Funktionsweise des MwSt-Systems zum Ziel hatte, war eine Reihe von Gesetzgebungsinitiativen und praktischen Maßnahmen erforderlich.

Die relevanten Maßnahmen wurden vom Juristischen Dienst und vom IT-Dienst der Kommission durchgeführt. Durch die enge Einbindung der Mitgliedstaaten und der Vertreter der betroffenen Wirtschaftszweige wurde sichergestellt, dass den Problemen sämtlicher Interessenträger Rechnung getragen wurde.

Ein entscheidender Meilenstein auf dem Weg zur wirksamen Umsetzung der neuen Regeln zum 1. Januar 2015 ist die reibungslose und fristgemäße Einrichtung der KEA, die es den Unternehmen und den Mitgliedstaaten ermöglichen wird, einfacher, zügiger und effizienter miteinander zu interagieren.

Alle hierfür notwendigen Rechtsvorschriften wurden vom Rat bis Ende 2013 erlassen. Um den Interessenträgern weitere Orientierungshilfe zu bieten, wurden in der ersten Jahreshälfte 2014 Leitlinien, Leitfäden und Erläuterungen zu den neuen Regeln veröffentlicht. Zugleich wurde ein umfassender Kommunikationsplan ausgearbeitet, um Unternehmen in Europa und in der Welt über das Funktionieren des neuen Systems zu informieren.

Daher werden im vorliegenden Bericht in erster Linie die Maßnahmen beleuchtet, die ergriffen wurden, um die ordnungsgemäße und wirksame Umsetzung der neuen Regeln zum 1. Januar 2015 zu gewährleisten.

3. MASSNAHMEN ZUR WIRKSAMEN UMSETZUNG

Die Vorbereitungen auf das Inkrafttreten der neuen Regeln begannen vor sechs Jahren unmittelbar nach der Verabschiedung der Richtlinie 2008/8/EG.

Seitdem wurden zahlreiche Schritte unternommen, um die Kommunikation zwischen den nationalen Behörden zu stärken sowie eine einheitliche inhaltliche Auslegung der neuen Regeln und einen gemeinsamen Standpunkt zu deren Umsetzung und Anwendung in den Mitgliedstaaten zu erreichen.

Um eine kohärente und einheitliche Anwendung der Regeln zu gewährleisten, hat die Kommission im Rahmen einer engen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Standpunkte ausgetauscht sowie gemeinsame und gangbare Lösungen für die technischen Fragen im Zusammenhang mit dieser wichtigen Reform entwickelt.

Um eine wirksamen Umsetzung zu gewährleisten wurden Maßnahmen in fünf Kernbereichen durchgeführt:

- Ausarbeitung und Verabschiedung des einschlägigen Rechtsrahmens;
- Entwicklung eines Konsens über die Anwendung der neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Dienstleistung und der diesbezüglichen Pflichten (KEA);
- Gewährleistung der IT-Implementierung der KEA;
- Präzisierung des Prüfungskonzepts im Rahmen der KEA und
- Aufklärung und Sensibilisierung der Interessenträger.

3.1. Verabschiedung des einschlägigen Rechtsrahmens

Die wirksame Umsetzung der neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronischen Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige erforderte die Ausarbeitung eines soliden Rechtsrahmens, durch den die in Artikel 5 der Richtlinie 2008/8/EG genannten Begriffe präzisiert und die Entwicklung einer elektronischen Schnittstelle ermöglicht wurde, um den Wirtschaftsteilnehmern die Einhaltung ihrer Pflichten zu erleichtern.

Folgende Rechtsakte wurden von der Kommission vorgeschlagen und sodann von den zuständigen Institutionen verabschiedet:

- Verordnung (EU) Nr. 967/2012 des Rates vom 9. Oktober 2012 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 hinsichtlich der Sonderregelungen für nicht ansässige Steuerpflichtige, die Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen oder elektronische Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige erbringen⁴. In dieser Verordnung werden die wichtigsten Pflichten von Steuerpflichtigen im Rahmen der Sonderregelungen aufgelistet und Fragen wie Registrierung, Abmeldung und Ausschluss geregelt.
- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1042/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 bezüglich des Ortes der Dienstleistung⁵. Gegenstand dieses Rechtsakts sind die Regeln für die Bestimmung des Ortes der Dienstleistung und die Präzisierung ihrer Anwendung.
- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 815/2012 der Kommission vom 13. September 2012 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates hinsichtlich der Sonderregelungen für gebietsfremde Steuerpflichtige, die Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen oder elektronische Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige erbringen⁶. Darin werden

⁴ ABl. L 290 vom 20.10.2012, S. 1.

⁵ ABl. L 284 vom 26.10.2013, S. 1.

⁶ ABl. L 294 vom 14.9.2012, S. 3.

bestimmte Erklärungen und der Austausch von Daten zwischen den Mitgliedstaaten standardisiert, um eine uneingeschränkte Interoperabilität der KEA zu gewährleisten.

Besondere Sorgfalt wurde darauf verwandt, jene Probleme mit der Interoperabilität zu vermeiden, die im Zusammenhang mit der Umsetzung des in der Richtlinie über die MwSt-Erstattung vorgesehenen Verfahrens für die Erstattung der von nicht ansässigen Steuerpflichtigen abgeführten Mehrwertsteuer aufgetreten sind⁷. Die Verwendung von Durchführungsrechtsakten war ein entscheidender Faktor, der der Kommission die Einführung standardisierter Verfahren ermöglicht hat.

3.2. Verwirklichung einer gemeinsamen Auslegung der Anwendung der neuen Regeln

Mögliche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung der neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Dienstleistung wurden erstmals in einem (im Rahmen des Fiscalis-Programms 2013 finanzierten) Seminar untersucht, das im November 2008 in Malta stattfand.

Die Ergebnisse der Gespräche zeigten, dass bezüglich der Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronisch erbrachten Dienstleistungen die Mitwirkung der betroffenen Unternehmen erforderlich sein würde, um die sich aus der Umsetzung des neuen Besteuerungsgrundsatzes ergebenden praktischen Probleme korrekt ermitteln und lösen zu können.

In Anbetracht dessen wurde im März 2012 ein zweites Fiscalis-Seminar in Luxemburg veranstaltet, an dem nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch Vertreter der betroffenen Branchen zu einem Erfahrungsaustausch eingeladen waren. Die Ergebnisse dieses Seminars wurden maßgeblich bei der Ausarbeitung des Vorschlags der Kommission vom Dezember 2012 berücksichtigt⁸, der vom Rat als Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1042/2013 (siehe Punkt 3.1.) angenommen wurde.

Bei der Erörterung der Durchführungsverordnung im Rat wurde allgemein anerkannt, dass ausführliche Erläuterungen mit detaillierteren Informationen über die praktische Anwendung der neuen Vorschriften für Unternehmen und Mitgliedstaaten zweckdienlich wären. Infolgedessen erarbeiteten die Kommissionsdienststellen einen Entwurf der Erläuterungen zu den Änderungen der MwSt-Vorschriften über den Ort der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronischen Dienstleistungen, die im Jahr 2015 in Kraft treten. Die nicht rechtsverbindlichen Erläuterungen befassen sich insbesondere mit den Bestimmungen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1042/2013.

Im November 2013 richtete die Kommission in den Niederlanden einen Fiscalis-Workshop für Vertreter der Mitgliedstaaten und der Unternehmen aus, um die Erläuterungen im Entwurf zu erörtern. Nach substanziellen und fruchtbaren Gesprächen mit den Vertretern der Unternehmen und der Mitgliedstaaten beim Workshop und bei späteren Zusammenkünften in Brüssel wurden die Erläuterungen fertiggestellt.

⁷ Richtlinie 2008/9/EG vom 12. Februar 2008 zur Regelung der Erstattung der Mehrwertsteuer gemäß der Richtlinie 2006/112/EG an nicht im Mitgliedstaat der Erstattung, sondern in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Steuerpflichtige (ABl. L 44 vom 20.2.2008, S. 23).

⁸ COM(2012) 763 final.

Das Dokument wurde im April 2014 mit hinreichendem Vorlauf vor dem Inkrafttreten der neuen Regeln veröffentlicht⁹, um die Steuerbehörden und die Unternehmen bei der Anpassung ihrer internen Prozesse sowie ihrer betrieblichen und operativen Systeme an das neue System zu unterstützen.

Es besteht Einigkeit darüber, dass die ergriffenen Maßnahmen ausreichen, um allen Interessenträgern eine klare Vorstellung davon zu vermitteln, wie die bevorstehenden Änderungen anzuwenden sind, um die Rechtssicherheit zu gewährleisten und um die Verwaltungslasten der Steuerbehörden und der Wirtschaftsteilnehmer während der Umstellung auf die neuen Regeln auf ein Mindestmaß zu begrenzen.

Die Zusammenarbeit bei der Entwicklung eines Konsens über die neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Dienstleistung sollte anderslautenden Interpretationen des anwendbaren Rechtsrahmens vorbeugen und die Gefahr der Doppelbesteuerung verringern.

3.3. Auswirkungen der neuen Regeln

Bis zum 31. Dezember 2014 sind Dienstleistungen, die von einem in der EU ansässigen Unternehmen an nichtsteuerpflichtige Personen in der EU erbracht werden, an dem Ort zu besteuern, an dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist.

Ab dem 1. Januar 2015 werden alle Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronisch erbrachte Dienstleistungen an dem Ort versteuert, an dem der Kunde ansässig oder wohnhaft ist (es sei denn, die Vorschrift über die tatsächliche Nutzung oder Auswertung ist anwendbar), selbst wenn es sich beim Kunden um eine nichtsteuerpflichtige Person handelt.

Daher müssen sich sowohl in der EU als auch außerhalb der EU ansässige Dienstleistungserbringer bei der Erbringung dieser Dienstleistungen an nichtsteuerpflichtige Personen für Mehrwertsteuerzwecke erfassen lassen und die einschlägigen Pflichten des Mitgliedstaates erfüllen, in dem der Kunde ansässig ist oder seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort hat.

Um jedoch die Wirtschaftsteilnehmer von der Pflicht zu befreien, sich für Mehrwertsteuerzwecke in jedem Mitgliedstaat erfassen zu lassen, in dem sie derartige Dienstleistungen an nichtsteuerpflichtige Personen erbringen, die Einhaltung der steuerlichen Vorschriften zu erleichtern und die betrieblichen Prozesse zu vereinfachen, sehen die Rechtsvorschriften eine Sonderregelung vor, nach der Steuerpflichtige die Möglichkeit erhalten, sich für Mehrwertsteuerzwecke lediglich in einem Mitgliedstaat und nicht in jedem Mitgliedstaat des Verbrauchs registrieren zu lassen.

Diese Sonderregelung setzt die Einführung einer elektronischen Schnittstelle (KEA) voraus, deren Entwicklung einen entscheidenden Meilenstein darstellt. Ungeachtet dessen stellten sich dabei auch erhebliche Herausforderungen, die nur durch die enge Zusammenarbeit

⁹ Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronisch erbrachte Dienstleistungen – Europäische Kommission:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_de.htm#explanatory_notes.

zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Unternehmensvertretern gemeistert werden konnten.

Daher wurde besonderes Augenmerk darauf gelegt, die Vorbereitungen für die Einführung der elektronischen Schnittstelle in allen Mitgliedstaaten mit hinreichendem Vorlauf zu beginnen, um gute operative Ergebnisse zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regeln zu gewährleisten. Darüber hinaus wurde in verschiedenen Foren das Bewusstsein der Mitgliedstaaten für die Notwendigkeit geschärft, für dieses Projekt ausreichende Ressourcen bereitzustellen.

3.4. Erleichterung der Einhaltung der Vorschriften durch Unternehmen und Steuererhebung über eine KEA

Die KEA muss zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Dienstleistung am 1. Januar 2015 voll funktionsfähig sein. Die Wirtschaftsteilnehmer können sich jedoch bereits ab dem 1. Oktober 2014 für die Sonderregelung anmelden.

Wie in der Präambel der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 815/2012 festgestellt wird, sind in erster Linie die Mitgliedstaaten für die technische Umsetzung der als KEA zu verwendende elektronischen Schnittstelle verantwortlich.

Angesichts der Auswirkungen der neuen Regeln auf die Einhaltung der Vorschriften ist die fristgerechte Einführung und das wirksame Funktionieren des Systems für Dienstleistungserbringer von zentraler Bedeutung, die in Mitgliedstaaten, in denen sie nicht ansässig sind, Tätigkeiten nachgehen.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Kommission rechtzeitig kohärente Maßnahmen ergriffen, um dazu beizutragen, dass die elektronische Schnittstelle in allen Mitgliedstaaten auf einheitliche Weise entwickelt wird. Im Rahmen des Fiscalis-Programms 2013 wurden zwei Workshops veranstaltet und finanziert. Der erste Workshop, der im Juni 2011 in Malmö stattfand, hatte die Umsetzung der KEA zum Gegenstand und ebnete den Weg für die Arbeiten zur Konzeption der Durchführungsbestimmungen über das Funktionieren der Sonderregelung und zur Standardisierung der Erklärung und des Datenaustausches. Der zweite Workshop fand im Mai 2013 in Zypern statt und befasste sich mit der Ausarbeitung der Leitlinien zur kleinen einzigen Anlaufstelle.

Der Leitfaden zur kleinen einzigen Anlaufstelle (KEA), der Ende 2013 auf der Website der Kommission¹⁰ veröffentlicht wurde, sollte die im Januar 2015 in Kraft tretenden Änderungen besser verständlich machen. Er enthält praktische Erläuterungen, wie die Rechtsvorschriften und die Spezifikationen im Zusammenhang mit der KEA anzuwenden sind.

Der Leitfaden wurde von den Kommissionsdienststellen erarbeitet, um die berechtigten Erwartungen der vom Inkrafttreten der neuen Regeln betroffenen Interessenträger zu erfüllen und ihrem Bedürfnis nach Klarheit und Rechtssicherheit zu entsprechen. Er wurde im Oktober

¹⁰ Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronisch erbrachte Dienstleistungen – Europäische Kommission:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_de.htm#one_stop

2013 vom Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden erörtert (SCAC)¹¹, ist allerdings nicht rechtsverbindlich.

3.5. IT-Implementierung der KEA

Darüber hinaus koordiniert die Kommission die IT-Implementierung der KEA in allen Mitgliedstaaten. Die funktionalen und technischen Spezifikationen des Systems (d. h. die genauen Einzelheiten bezüglich der Implementierung der IT-Systeme der Mitgliedstaaten) wurden im Herbst 2012 vom SCAC angenommen. Seitdem haben die Mitgliedstaaten gute Fortschritte bei der Entwicklung des erforderlichen IT-Rahmens erzielt.

Im Rahmen des Gesamtprojekts KEA waren die Kommissionsdienststellen für die Ausarbeitung der Spezifikationen, die Systementwicklung, die Durchführung der Konformitätsprüfungen, die Inbetriebnahme des Systems und die Koordinierung der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zuständig. Gegenstand der Tätigkeit der Kommission waren die gemeinsamen Aspekte, während die operativen Prozesse gesondert auf nationaler Ebene definiert wurden.

Auf diesem Gebiet wurden insbesondere im Rahmen regelmäßiger IT-Workshops unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten umfassende Arbeiten durchgeführt. Zudem wurden von den IT-Fachkräften der Kommission bilaterale Kontrollbesuche in allen Mitgliedstaaten durchgeführt, um eine individuelle Bewertung der in einigen konkreten Fällen aufgetretenen Schwierigkeiten vorzunehmen und wirksame Lösungen zu entwickeln.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle Mitgliedstaaten weiterhin die erforderlichen Ressourcen für diese Arbeiten bereitstellen, um eine fristgemäße Fertigstellung des Systems zu gewährleisten. Während der verbleibenden Monate bis zum Inkrafttreten der neuen Regeln, wird der Stand der Arbeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin von den IT-Fachleuten der Kommission aufmerksam verfolgt.

Sollte das elektronische System in einem der Mitgliedstaaten am 1. Januar 2015 nicht funktionsfähig sein oder nicht ordnungsgemäß arbeiten, müssen sich die Dienstleistungserbringer aus diesem Mitgliedstaat in allen Mitgliedstaaten, in denen sie Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronisch erbrachte Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige erbringen, weiterhin nach Maßgabe der allgemeinen Vorschriften für Mehrwertsteuerzwecke erfassen lassen und die entsprechenden MwSt-Erklärungen abgeben.

Im Zuge dieses Vorhabens hat sich mit Blick auf die Zukunft die Frage gestellt, ob es in Zeiten verstärkter Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung weiterhin sinnvoll ist, derartige IT-Systeme auf nationaler Ebene von den einzelnen Verwaltungen entwickeln zu lassen, oder ob es nicht doch vorzuziehen wäre, ein einheitliches EU-System vorzusehen oder zumindest die Ressourcen der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung bestimmter gemeinsamer Module zu bündeln.

¹¹ Der Ausschuss wurde gemäß Artikel 58 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 eingesetzt.

3.6. Prüfung der KEA

Die EU-Rechtsvorschriften über die KEA sehen Kontrollen und Prüfungen vor, die vom Mitgliedstaat des Verbrauchs durchzuführen sind, wobei mehrere Instrumente zur Verfügung stehen, um die Koordinierung der Prüfungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern.

Bei diesen Prüfungen kann ein und dasselbe Unternehmen von bis zu 27 verschiedenen ausländischen Verwaltungen (im Falle von EU-Unternehmen, 28 im Falle von Nicht-EU-Unternehmen) ohne jegliche Koordinierung geprüft werden, so dass mit Auskunftersuchen in vielen Sprachen zu rechnen ist. Hieraus könnten nicht nur unverhältnismäßige Verwaltungslasten für im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs tätige Unternehmen erwachsen, die mangelnde Koordinierung könnte auch die Wirksamkeit der Prüfung selbst gefährden und den Grad der freiwilligen Einhaltung der Vorschriften (insbesondere vonseiten der Nicht-EU-Unternehmen) beeinträchtigen. Darüber hinaus werden in Ermangelung eines koordinierten Ansatzes Prüfungsressourcen innerhalb der Steuerverwaltungen gebunden, was sich nachteilig auf den „Prüfungserfolg“ in den Mitgliedstaaten auswirken könnte.

Im Rahmen einer Fiscalis-Projektgruppe wurde eine Reihe von Empfehlungen zur Prüfung der KEA ausgesprochen, um diese Probleme zu beheben. Die Empfehlungen wurden bei einem Workshop mit dem Titel „Prüfung und Kontrolle der kleinen einzigen Anlaufstelle für die Mehrwertsteuer (KEA)“ erörtert, der im September 2013 in Schweden veranstaltet wurde. Die Empfehlungen sehen vor, den Grundsatz zu stärken, dass der Mitgliedstaat der Identifizierung – unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten des Verbrauchs für die Durchführung von Steuerprüfungen nach Maßgabe der geltenden Rechtsvorschriften – die Prüfungen im Rahmen der KEA koordiniert.

Im Bericht der Projektgruppe wurde die Empfehlung ausgesprochen, dass der Mitgliedstaat der Identifizierung, also der Mitgliedstaat, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat bzw. der Mitgliedstaat, dessen Verwaltung vom Unternehmen als Hauptansprechpartner ausgewählt wurde, Prüfungs- und Kontrollbefugnisse im Auftrag des Mitgliedstaats des Verbrauchs übernimmt.

Zwar hat eine sehr große Mehrheit der Mitgliedstaaten im Rahmen einer Hochrangigen Arbeitsgruppe im Rat und im zuständigen Ausschuss eindeutig diesen Ansatz befürwortet, es haben jedoch nicht alle Mitgliedstaaten der Umsetzung dieser Empfehlungen zugestimmt.

Die Kommissionsdienststellen werden auf ihrer Website die Empfehlungen veröffentlichen, die für Unternehmen von Interesse sind¹², und vertreten die Auffassung, dass alle Mitgliedstaaten diesen Empfehlungen nachkommen sollten, um eine größtmögliche Effizienz zu gewährleisten und die Verwaltungslasten der Unternehmen zu verringern.

3.7. Kommunikation und Sensibilisierung

Ein wichtiger Bestandteil der Vorbereitungen auf das Inkrafttreten der neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Dienstleistung ist die Bereitstellung von hinreichenden

¹² Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronisch erbrachte Dienstleistungen – Europäische Kommission:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_de.htm#one_stop.

Informationen über den Umfang und die Auswirkungen der bevorstehenden Änderungen für Unternehmen und nationale Steuerverwaltungen.

Die Kommission hat daher beschlossen, ein EU-Webportal einzurichten, das speziell für die Umsetzung der neuen Regeln bestimmt ist und die „Keimzelle“ für ein umfassenderes Webportal für Fragen im Zusammenhang mit der MwSt in der EU bilden könnte.

Da sich die Reform nicht nur auf Dienstleistungserbringer in Europa, sondern auch auf Wirtschaftsteilnehmer weltweit auswirken wird, werden der Leitfaden zur kleinen einzigen Anlaufstelle für die Mehrwertsteuer und die Erläuterungen zu den neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Dienstleistung auf dem Webportal in japanischer, russischer und chinesischer Sprache sowie in den EU-Amtssprachen bereitgestellt.

Weitere Informationen über spezifische Vorschriften der Mitgliedstaaten, die mit Blick auf die Nutzung der KEA durch Unternehmen relevant sind, werden vor Ende des Jahres 2014 zusammen mit Links zu den nationalen Internet-Portalen in das EU-Webportal eingestellt. Bei diesen Daten handelt es sich um die in den Mitgliedstaaten geltenden spezifischen Anforderungen, insbesondere im Zusammenhang mit den Rechnungslegungspflichten, den Vorschriften für die tatsächliche Nutzung und Auswertung, die Inanspruchnahme bestimmter Steuerbefreiungen usw. Es sei angemerkt, dass bestimmte Aspekte der nationalen Rechtsvorschriften im Rahmen der KEA weiterhin anwendbar sein werden.

Mit dem Webportal sollen die Aktivitäten von Unternehmen gefördert werden, die ihre Geschäftstätigkeit in mehreren Mitgliedstaaten ausüben, indem ihnen eine Datenbank mit Zusammenfassungen und leicht zugänglichen Informationen über die in der EU geltenden Pflichten zur Einhaltung von Vorschriften zur Verfügung gestellt wird, die ihnen eine Senkung der Befolgungskosten ermöglicht.

Darüber hinaus wurde ein spezifischer Kommunikationsplan auf breiterer Basis erstellt, um in Drittstaaten ansässige Interessenträger zu erreichen, die unter Umständen von den neuen Regeln über den Ort der Dienstleistung betroffen sind. Es werden Konferenzen veranstaltet, um alle Beteiligten zu sensibilisieren und das Verständnis der neuen Regeln zu verbessern. Besonders hervorzuheben ist hierbei ein Vortrag, der bei der 2. Sitzung des „OECD Global Forum on VAT“, einer Plattform für den Austausch über internationale MwSt-Fragen, in Tokio am 17. und 18. April 2014 gehalten wurde¹³. Zu den für das Jahr 2014 geplanten Veranstaltungen zählen Konferenzen in Luxemburg am 15. Mai, im Vereinigten Königreich am 2. Juni, in Polen am 9. September und in den Vereinigten Staaten Ende September. Weitere Veranstaltungen zu einem späteren Zeitpunkt sind möglich.

4. BEWERTUNG DER DURCHFÜHRBARKEIT

4.1. Kohärenz der neuen Regeln mit der allgemeinen Politik in Bezug auf den Ort der Dienstleistung

Sechs Jahre nach der Verabschiedung der Richtlinie 2008/8/EG entsprechen die neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen,

¹³ <http://www.oecd.org/tax/consumption/>.

Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronischen Dienstleistungen nach wie vor der allgemeinen Politik in Bezug auf die Zukunft der MwSt.

In ihrer Mitteilung zur Zukunft der Mehrwertsteuer¹⁴ vom 6. Dezember 2011 stellte die Kommission die Grundzüge eines umgestalteten MwSt-Systems vor, das die aktuellen, übergangsweise geltenden Vorschriften ersetzen soll, und legte Schwerpunktbereiche für weitere Maßnahmen fest.

In der Mitteilung erkennt die Kommission an, dass das Ziel der Schaffung eines endgültigen MwSt-Systems, das auf dem Grundsatz der Besteuerung im Ursprungsland basiert, nicht durchsetzbar ist und folglich zugunsten eines Systems auf der Grundlage eines alternativen bestimmungslandbasierten Konzepts aufgegeben werden sollte.

Gemäß diesem neuen Konzept sollte das künftige MwSt-System auf dem Grundsatz basieren, dass sich der Ort der Dienstleistung entsprechend den neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronischen Dienstleistungen, die am 1. Januar 2015 in Kraft treten, in dem Mitgliedstaat befindet, in dem der Verbrauch erfolgt.

Die Tatsache, dass der Rat diese Mitteilung (in seinen Schlussfolgerungen vom 15. Mai 2012) billigte, zeigt ferner, dass die in Artikel 5 der Richtlinie 2008/8/EG verankerte Vorschrift nicht nur in Einklang mit der allgemeinen Politik im Bereich der indirekten Steuern steht, sondern auch den Weg für deren künftige Ausrichtung weist.

Dies wird ferner durch den Stellenwert veranschaulicht, den die Kommission der fristgemäßen Umsetzung der KEA beigemessen hat. Diese Priorität wurde auch vom Rat uneingeschränkt unterstützt.

Darüber hinaus sollte hervorgehoben werden, dass diese Vorschrift in vollem Einklang mit der allgemeinen politischen Ausrichtung steht, die derzeit auf internationaler Ebene erörtert wird.

Gemäß den 1998 in Ottawa vereinbarten Grundsätzen der OECD für die Besteuerung im elektronischen Handel¹⁵ sollten Verbrauchsteuern (z. B. die MwSt) zu einer Besteuerung an dem Ort führen, an dem der Verbrauch erfolgt. Diese Prinzipien liegen den Leitlinien für Lieferungen von Unternehmen an Endverbraucher (B2C-Umsätze) in Bezug auf Mehrwertsteuer sowie Steuer für Waren und Dienstleistungen zugrunde, die gegenwärtig von der OECD ausgearbeitet werden.

Zudem schafft die Anwendung des Bestimmungslandprinzips die Grundlage für eine nachhaltige Bewältigung der Herausforderungen, die sich im Zuge der Entwicklung der digitalen Wirtschaft ergeben haben, da hierdurch gleiche Ausgangsbedingungen für Wirtschaftsteilnehmer gewährleistet werden, die aus der Ferne Waren liefern und Dienstleistungen erbringen. Daher steht dieses Prinzip auch mit dem von der Expertengruppe der Kommission zum Thema „Besteuerung der digitalen Wirtschaft“ eingenommenen

¹⁴ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zur Zukunft der Mehrwertsteuer – Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System, das auf den Binnenmarkt zugeschnitten ist (KOM(2011) 851 endgültig).

¹⁵ <http://www.oecd.org/ctp/consumption/Taxation%20and%20eCommerce%202001.pdf>.

Standpunkt und mit den Arbeiten im Rahmen des OECD-Projekts „Base Erosion and Profit Shifting“ (BEPS – Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen und Gewinnverlagerung)“ in Einklang.

4.2. Wirksame Umsetzung der neuen Regeln bis zum 1. Januar 2015

Die Einführung der neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronischen Dienstleistungen geht mit einer tiefgreifenden Veränderung der derzeitigen Vorschriften des MwSt-Systems in der EU einher. Bei ihrer Ausarbeitung haben sich zahlreiche Herausforderungen sowohl rechtlicher als auch technischer Art ergeben.

Aufgrund zahlreicher im Vorfeld der Einführung getroffener Maßnahmen und der fruchtbaren Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und privatwirtschaftlichen Interessenträgern wurde ein solider Rahmen für eine kohärente, wirksame und fristgemäße Umsetzung geschaffen.

Die Kommission hat die notwendigen Maßnahmen eingeleitet, um zu gewährleisten, dass Unternehmen und Mitgliedstaaten über einen soliden Rahmen sowie praktische und detaillierte Leitlinien verfügen. Sie hat ferner die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Vorbereitung auf die technische Implementierung der elektronischen Schnittstelle unterstützt und überwacht, um ein reibungsloses Funktionieren der KEA zu ermöglichen.

Weitere Initiativen wurden durchgeführt, um die von den neuen Regeln betroffenen Interessenträger zu sensibilisieren und zu informieren und Leitlinien zu veröffentlichen, die eine reibungslose Umsetzung der neuen Regeln ermöglichen.

Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass eine wirksame Anwendung der neuen Regelungen über den Ort der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronischen Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige zum 1. Januar 2015 durchführbar ist.

Bis zu diesem Zeitpunkt und nach dem Inkrafttreten der neuen Vorschriften wird die Kommission weiterhin die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Implementierung der KEA überwachen, die einen wichtigen Schritt zu einem vereinfachten und effizienteren Funktionieren des Binnenmarktes darstellen dürfte.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Was weitere Maßnahmen vor dem Inkrafttreten der neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronischen Dienstleistungen an Nichtsteuerpflichtige angeht, fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die volle Verantwortung für die technischen Vorbereitungen zu übernehmen und sämtliche Voraussetzungen für die Implementierung der KEA zu erfüllen.

Da alle Maßnahmen im Verantwortungsbereich der Kommission rechtzeitig unternommen wurden, sollten die Mitgliedstaaten das Projekt erfolgreich abschließen können und dafür Sorge tragen, dass die neuen Regeln ab dem 1. Januar 2015 wirksam angewendet werden.

Um einen reibungslosen Übergang zu den neuen Regeln sicherzustellen, spricht sich die Kommission in Bezug auf die von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Übergangsmaßnahmen für einen pragmatischen Ansatz aus. Zwar sollte durch die neuen Regeln eine angemessene Besteuerung gewährleistet, die Gefahr der Doppelbesteuerung jedoch vermieden werden. Diesbezüglich sollten sich alle Mitgliedstaaten an der Leitlinie orientieren, die so gut wie einstimmig vom MwSt-Ausschuss angenommen wurde¹⁶.

Ferner sieht Artikel 221 der MwSt-Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten steuerpflichtigen Dienstleistungserbringern vorschreiben können, eine Rechnung¹⁷ für Lieferungen an Nichtsteuerpflichtige (B2C-Umsätze) auszustellen. Diese Pflicht kann jedoch für Wirtschaftsteilnehmer, die ihre Geschäftstätigkeit in mehreren Mitgliedstaaten ausüben, mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sein. Daher vertritt die Kommission mit Blick auf die weitere Vereinfachung der Einhaltung der Vorschriften durch die Wirtschaftsteilnehmer die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten bei Lieferungen von Unternehmen an Endverbraucher (B2C), die in den Anwendungsbereich der KEA fallen, von Unternehmen nicht die Ausstellung einer Rechnung verlangen sollten.

Schließlich stellt die Kommission fest, dass zahlreiche Unternehmen äußerst besorgt sind, weil keine Konzepte zur Lösung möglicher Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über die Besteuerung der fraglichen Dienstleistungen entwickelt wurden: Sie befürchten, dass verschiedene Steuerverwaltungen MwSt-Forderungen für dieselbe Dienstleistung erheben werden, und bemängeln, dass kein Verfahren oder Mechanismus vorgesehen wurde, um derartige Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten beizulegen. Die Kommission teilt die Bedenken hinsichtlich des Fehlens eines solchen Verfahrens oder Mechanismus. Der vorliegende Rechtsrahmen sieht kein formales Instrument zur Bewältigung derartiger Situationen vor, und der Kommission wurden keine Befugnisse übertragen, um Doppelbesteuerungsprobleme zu lösen. Daher sind in dieser Hinsicht die Mitgliedstaaten uneingeschränkt zuständig.

Die Kommission hält es für erforderlich, auf europäischer Ebene einen Mechanismus zu schaffen, um strittige Fälle der Doppelbesteuerung zu regeln. Angesichts der ablehnenden Haltung der Mitgliedstaaten in der Vergangenheit gegenüber solchen Initiativen fordert sie die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, diesbezüglich eine leicht zugängliche Kontaktstelle einzurichten und der Kommission die entsprechenden Angaben mitzuteilen, damit eine möglichst vollständige Liste auf der Website der Kommission veröffentlicht werden kann¹⁸. Diese könnte als erste Anlaufstelle für die Suche nach Lösungen in Doppelbesteuerungsfällen aufgrund unterschiedlicher Einschätzung der nationalen Steuerverwaltungen dienen.

6. EMPFEHLUNGEN UND KÜNFTIGER WEG

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf,

¹⁶ Siehe 100. Sitzung des MwSt-Ausschusses, Arbeitsunterlage Nr. 797 ENDGÜLTIG:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/key_documents/vat_committee/guidelines-vat-committee-meetings_de.pdf.

¹⁷ Die Angaben, die eine Rechnung im Sinne der MwSt-Vorschriften enthalten muss, sind Artikel 226 der MwSt-Richtlinie zu entnehmen.

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_de.htm.

- sämtliche relevanten Maßnahmen zu ergreifen, um rechtzeitig die erforderliche IT-Infrastruktur zu schaffen;
- die Prüfungsleitlinie vollumfänglich umzusetzen;
- von der Möglichkeit abzusehen, für Lieferungen von Unternehmen an Endverbraucher (B2C), die in den Anwendungsbereich der neuen Regeln für die Bestimmung des Ortes der Dienstleistung fallen, eine Rechnung zu verlangen, und
- eine leicht zugängliche Kontaktstelle zur Lösung von Doppelbesteuerungsproblemen zu benennen.