EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.5.2020
COM(2020) 201 final

2020/0084 (CNS)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2454 in Bezug auf den Geltungsbeginn aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Krise

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Am 5. Dezember 2017 hat der Rat die Verordnung (EU) 2017/2454 des Rates[1] angenommen, die Teil des Legislativpakets zur Modernisierung der Mehrwertsteuer für den grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (im Folgenden das „Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr“) ist. Mit dieser Verordnung wird die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer[2], die die Grundlage für die zugrunde liegende IT-Infrastruktur und die notwendige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bildet, geändert, um eine erfolgreiche Ausweitung der kleinen einzigen Anlaufstelle (KEA) auf andere Dienstleistungen zu gewährleisten.

Der Geltungsbeginn der Änderungen gemäß der Verordnung (EU) 2017/2454 wurde auf den 1. Januar 2021 festgesetzt.

Die Kommission berichtete am 14. Februar 2020 über den Stand der Vorbereitungen in den Mitgliedstaaten; die meisten Mitgliedstaaten bestätigten, dass sie in der Lage sein würden, die Vorschriften fristgerecht anzuwenden. Zwei Mitgliedstaaten äußerten Bedenken und beantragten eine Verschiebung des Geltungsbeginns um ein Jahr oder mehr. Die Kommission bot Mitgliedstaaten, die auf Schwierigkeiten stießen, Unterstützung an, um ihnen bei der Bewältigung dieser Probleme zu helfen und blieb zuversichtlich, dass die Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 2021 bereit sein würden.

Aufgrund des plötzlichen Ausbruchs der COVID-19-Krise und ihrer schwerwiegenden Auswirkungen mussten die Mitgliedstaaten ihre Prioritäten neu definieren und Ressourcen, die für die Durchführung des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr vorgesehen waren, für die Bekämpfung der Krise einsetzen. Daher können auch andere Mitgliedstaaten nicht länger garantieren, dass sie die Vorbereitungen für die Anwendung der neuen Vorschriften, einschließlich der Vorschriften über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, bis zum 1. Januar 2021 abschließen können. Es besteht die ernsthafte Gefahr, dass die Einführung des nationalen IT-Systems, das für die Durchführung der neuen mehrwertsteuerrechtlichen Bestimmungen für den elektronischen Geschäftsverkehr, einschließlich der Bestimmungen aus der Verordnung (EU) 2017/2454, notwendig ist, sich verzögert und dass mehrere Mitgliedstaaten daher nicht bereit sein werden, die neuen Vorschriften ab dem 1. Januar 2021 anzuwenden. Ähnliche Bedenken äußerten auch wichtige Wirtschaftsbeteiligte, insbesondere Postbetreiber und Kurierdienste, die die Kommission nachdrücklich aufforderten, den Anwendungsbeginn des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr aufgrund der COVID-19-Krise um 6 Monate zu verschieben.

Am 24. April 2020 berief die Kommission eine Sitzung mit den Mitgliedstaaten ein, um in Erfahrung zu bringen, ob sie bereit sein werden, die neuen Vorschriften ab dem 1. Januar 2021 anzuwenden. Die meisten Mitgliedstaaten bestätigten noch einmal, dass sie bereit sein würden, die Vorschriften fristgemäß anzuwenden, betonten jedoch, dass die Bestimmungen über die Funktionsweise des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr

[1] Verordnung (EU) 2017/2454 des Rates vom 5. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 348 vom 29.12.2017, S. 1).

[2] ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1.

auf dem Grundsatz beruhten, dass alle Mitgliedstaaten in der Lage sein sollten, sie ordnungsgemäß anzuwenden; daher würden sie einen Aufschub von höchstens sechs Monaten unterstützen.

Der vorliegende Vorschlag zielt darauf ab, den in der Verordnung (EU) 2017/2454 festgelegten und ursprünglich für den 1. Januar 2021 vorgesehenen Geltungsbeginn der Änderungen des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr um sechs Monate zu verschieben. Der neue Geltungsbeginn ist somit der 1. Juli 2021. Die Verschiebung um sechs Monate wird vorgeschlagen, da die Verzögerung so kurz wie möglich sein sollte, um die zusätzlichen Haushaltsverluste für die Mitgliedstaaten möglichst gering zu halten.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Übergeordnetes Ziel dieses Vorschlags ist es, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU und eine effektive Besteuerung der digitalen Wirtschaft zu gewährleisten. Das Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr steht im Einklang mit der künftigen Anwendung des Bestimmungslandprinzips für die Mehrwertsteuer gemäß dem jüngst vom Rat unterstützten Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer.[3]

Neben dem Mehrwertsteuer-Aktionsplan wurde das Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr auch als wichtige Initiative im Rahmen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa[4] sowie der Binnenmarktstrategie[5] und des Aktionsplans für elektronische Behördendienste[6] ermittelt.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Laut diesem Artikel erlässt 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.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Mit diesem Vorschlag wird der Geltungsbeginn des vom Rat im Dezember 2017 angenommenen Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr in Bezug auf die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer verschoben. Dies geht Hand in Hand mit dem Vorschlag, den ursprünglich für den 1. Januar 2021 vorgesehenen Geltungsbeginn des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr und damit alle betroffenen Rechtsakte zu verschieben. Der Ausbruch der COVID-19-Krise stellt die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene vor Herausforderungen bei der Bewältigung der derzeitigen Krisensituation, wodurch einige Schwierigkeiten haben, die fristgerechte Umsetzung der erforderlichen Änderungen an den nationalen IT-Systemen zu gewährleisten. Dieser Vorschlag ist eine Folge dieses Umstandes und eine Reaktion darauf. Die Bestimmungen über die Funktionsweise des

[3] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan
[4] COM(2015) 192 final.
[5] COM(2015) 550 final.
[6] COM(2016) 179 final.

Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr beruhen auf dem Grundsatz, dass alle Mitgliedstaaten in der Lage sein sollten, sie ordnungsgemäß anzuwenden.

Da die Mehrwertsteuer eine auf EU-Ebene harmonisierte Steuer ist, können die Mitgliedstaaten von sich aus keine unterschiedlichen Vorschriften festlegen. Jegliche Initiative zur Änderung der Mehrwertsteuervorschriften für den elektronischen Geschäftsverkehr, d. h. auch die Änderung des Geltungsbeginns, erfordert einen Vorschlag der Kommission und kann nicht durch einseitige Maßnahmen auf nationaler Ebene ergriffen werden.

Der Vorschlag steht daher mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, d. h., er geht nicht über das für die Erreichung der Ziele des AEUV, insbesondere für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderliche Maß hinaus. Ebenso wie für die Subsidiaritätsprüfung gilt, dass die Mitgliedstaaten die Fragen ohne einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden nicht lösen können.

- **Wahl des Instruments**

Mit diesem Vorschlag wird die Verordnung (EU) 2017/2454 des Rates geändert. Die einzige Änderung besteht in der Verschiebung des Geltungsbeginns.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Konsultation der Interessenträger**

Der vorliegende Vorschlag spiegelt die ernsthaften Bedenken wider, die einige Mitgliedstaaten, Postbetreiber und Kurierdienste gegenüber der Kommission geäußert haben, nämlich dass sie aufgrund der COVID-19-Krise möglicherweise nicht in der Lage sein werden, die Vorbereitungen für die Anwendung des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr auf nationaler Ebene abzuschließen und die Bestimmungen ab dem 1. Januar 2021 anzuwenden.

Am 24. April 2020 berief die Kommission eine Sitzung mit den Mitgliedstaaten ein, um in Erfahrung zu bringen, ob sie bereit sein werden, die neuen Vorschriften ab dem 1. Januar 2021 anzuwenden. Die meisten Mitgliedstaaten bestätigten noch einmal, dass sie bereit sein würden, die Vorschriften fristgemäß anzuwenden, betonten jedoch, dass die Bestimmungen über die Funktionsweise des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr auf dem Grundsatz beruhten, dass alle Mitgliedstaaten in der Lage sein sollten, sie ordnungsgemäß anzuwenden; daher würden sie einen Aufschub von höchstens sechs Monaten unterstützen.

- **Folgenabschätzung**

Für den Vorschlag, der zur Annahme der Richtlinie über die Mehrwertsteuer im elektronischen Geschäftsverkehr[7] führte, welche ihrerseits die Grundlage für die Änderung

[7] ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN, 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

der in der Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden festgelegten Bestimmungen bildet, wurde eine Folgenabschätzung durchgeführt. Mit dem vorliegenden Vorschlag wird lediglich der Geltungsbeginn dieser Änderungen geändert.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Der vorliegende Vorschlag zielt hauptsächlich darauf ab, den Geltungsbeginn des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr um sechs Monate zu verschieben. Mit dem Vorschlag wird nicht der Inhalt der Bestimmungen geändert, sondern es wird lediglich der Geltungsbeginn verschoben.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Dieser Vorschlag ist Teil des Projekts zur Verschiebung des Geltungsbeginns des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr.

Die Auswirkungen des gesamten, bereits angenommenen Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Geschäftsverkehr auf den Haushalt wurden bereits in der Begründung des Vorschlags für die Richtlinie (EU) 2017/2455 des Rates (COM(2016 757 final)[8] ausführlich dargelegt.

Die Haushaltsverluste für die Mitgliedstaaten wurden auf 5-7 Mrd. EUR jährlich geschätzt, für den Fall, dass das Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr nicht erfolgreich umgesetzt wird. Ein Aufschub um sechs Monate würde daher Verluste in Höhe von rund 2,5-3,5 Mrd. EUR verursachen. Wenn die Mitgliedstaaten und die Unternehmen nicht bereit sind, die neuen Mehrwertsteuervorschriften für den elektronischen Geschäftsverkehr anzuwenden, drohen jedoch Verluste in ähnlicher Größenordnung.

5. WEITERE ANGABEN

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Dieser Vorschlag betrifft lediglich den Geltungsbeginn der bereits angenommenen Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden aus dem Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr, der in der Verordnung (EU) 2017/2454 festgelegt ist. Der Geltungsbeginn dieser neuen Bestimmungen soll um sechs Monate verschoben werden. Dies bedeutet, dass die Bestimmungen nicht ab dem 1. Januar 2021, sondern ab dem 1. Juli 2021 gelten und dass die geltenden Vorschriften für die kleine einzige Anlaufstelle für die Mehrwertsteuer (Kapitel XI Abschnitt 2 Artikel 43 bis 47) bis zum 30. Juni 2021 gelten.

Grund für diesen Vorschlag ist der Ausbruch der COVID-19-Krise, die die Mitgliedstaaten unter Druck setzt, unverzüglich zu reagieren und dringende Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen, um die Auswirkungen auf Unternehmen und die Bevölkerung allgemein abzufedern. Aufgrund dieser beispiellosen außergewöhnlichen Umstände werden mehrere Mitgliedstaaten nicht in der Lage sein, die Vorbereitungen für die Anwendung der neuen

---

grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (B2C), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2016:0379:FIN

[8] Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG und der Richtlinie 2009/132/EG in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen COM/2016/0757 final – 2016/0370 (CNS), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1586260266830&uri=CELEX:52016PC0757

Bestimmungen zum Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr auf nationaler Ebene ab dem 1. Januar 2021 abzuschließen.

2020/0084 (CNS)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2454 in Bezug auf den Geltungsbeginn aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Krise

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 113,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[1],

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses[2],

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) In der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates[3] sind Regeln für den Austausch und die Speicherung von Informationen durch die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die in Titel XII Kapitel 6 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates[4] vorgesehenen Sonderregelungen festgelegt.

(2) Mit der Verordnung (EU) 2017/2454 des Rates[5] werden diese Bestimmungen im Einklang mit der Erweiterung des Geltungsbereichs dieser Sonderregelungen und der Einführung einer neuen Regelung geändert. Diese Änderungen sollen ab dem 1. Januar 2021 gelten.

(3) Am 30. Januar 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) den COVID-19-Ausbruch zur gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite. Am 11. März 2020 erklärte die WHO den COVID-19-Ausbruch zur Pandemie. Alle Mitgliedstaaten sind von COVID-19-Infektionen betroffen. Da die Fallzahlen in besorgniserregender Weise ansteigen und es an wirksamen unmittelbar zur Verfügung stehenden Mitteln

---

1 ABl. C vom , S. .

2 ABl. C vom , S. .

3 Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1).

4 Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

5 Verordnung (EU) 2017/2454 des Rates vom 5. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 348 vom 29.12.2017, S. 1).

zur Bekämpfung des COVID-19-Ausbruchs mangelt, haben zahlreiche Mitgliedstaaten einen nationalen Notstand ausgerufen.

(4) Der Ausbruch der COVID-19-Krise stellt eine unerwartete und beispiellose Notsituation dar, die alle Mitgliedstaaten hart trifft und sie zwingt, unverzüglich Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen und der aktuellen Krise als Priorität entgegenzuwirken, indem sie Ressourcenumschichtungen vornehmen. Aufgrund dieser Krise haben mehrere Mitgliedstaaten Schwierigkeiten, die Entwicklung der für die Anwendung der Bestimmungen der Verordnung (EU) 2017/2454 erforderlichen IT-Systeme abzuschließen und diese ab dem 1. Januar 2021 anzuwenden. Einige Mitgliedstaaten haben daher um eine Verschiebung des in der Verordnung (EU) 2017/2454 festgelegten Geltungsbeginns gebeten.

(5) Angesichts der Herausforderungen, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der COVID-19-Krise konfrontiert sind, und der Tatsache, dass die neuen Bestimmungen auf dem Grundsatz beruhen, dass alle Mitgliedstaaten ihre IT-Systeme aktualisieren müssen, um die Bestimmungen der Verordnung (EU) 2017/2454 anwenden zu können und somit die Erfassung und Übermittlung von Informationen und Zahlungen im Rahmen der geänderten Regelungen sicherzustellen, ist es erforderlich, den Geltungsbeginn dieser Verordnung um sechs Monate zu verschieben. Eine Verschiebung um sechs Monate ist angemessen, da die Verzögerung so kurz wie möglich sein sollte, um die zusätzlichen Haushaltsverluste für die Mitgliedstaaten möglichst gering zu halten.

(6) Die Verordnung (EU) 2017/2454 sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EU) 2017/2454 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 1 Nummer 7 wird wie folgt geändert:

a) In Buchstabe a erhält die Überschrift von Abschnitt 2 folgende Fassung:

„Vom 1. Januar 2015 bis zum 30. Juni 2021 anwendbare Vorschriften“*;*

b) Buchstabe b wird wie folgt geändert:

i) Die Überschrift von Abschnitt 3 erhält folgende Fassung:

„Ab dem 1. Juli 2021 anwendbare Vorschriften“*;*

ii) Artikel 47a erhält folgende Fassung:

„Artikel 47a

Die Bestimmungen dieses Abschnitts gelten ab dem 1. Juli 2021.“;

2. Artikel 2 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„Sie gilt ab dem 1. Juli 2021.“

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident