EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.4.2014
COM(2014) 229 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

gemäß Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

gemäß Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates

1. HINTERGRUND

Gemäß Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (nachstehend „die MwSt-Richtlinie") kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig jeden Mitgliedstaat ermächtigen, von der genannten Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen einzuführen, um die Mehrwertsteuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhindern. Da dieses Verfahren Abweichungen von den allgemeinen Grundsätzen der Mehrwertsteuer vorsieht, sollten solche Abweichungen nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union in ihrem Anwendungsbereich begrenzt und verhältnismäßig sein.

Durch eine Mitteilung, die bei der Kommission am 27. November 2013 registriert wurde, beantragte Ungarn auf der Grundlage von Artikel 199b[1] der MwSt-Richtlinie die Ermächtigung, im Rahmen des Schnellreaktionsmechanismus (SRM) eine von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Sondermaßnahme einzuführen, um auf Lieferungen von Zucker das Reverse-Charge-Verfahren anzuwenden. Da die grundlegenden rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt waren, konnte die Kommission der vorgeschlagenen Maßnahme jedoch nicht zustimmen[2].

Ergeht eine Mitteilung im Rahmen des SRM, ist gemäß Artikel 199b Absatz 2 letzter Absatz der MwSt-Richtlinie auch ein Antrag auf eine „normale" Ausnahmeregelung im Sinne von Artikel 395 der MwSt-Richtlinie zu stellen. Im selben Schreiben wie für die SRM-Mitteilung beantragte Ungarn die Ermächtigung, auf Lieferungen von Zucker das Reverse-Charge-Verfahren anzuwenden

Die Kommission unterrichtete die übrigen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie mit Schreiben vom 19. März 2014 von dem Antrag Ungarns. Mit Schreiben vom 20. März 2014 teilte die Kommission Ungarn mit, über alle zur Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben zu verfügen.

2. REVERSE-CHARGE-VERFAHREN

Die Mehrwertsteuer schuldet gemäß Artikel 193 der MwSt-Richtlinie der Steuerpflichtige, der Gegenstände steuerpflichtig liefert oder eine Dienstleistung steuerpflichtig erbringt. Mit dem Reverse-Charge-Verfahren wird die Steuerschuldnerschaft auf den Steuerpflichtigen verlagert, der die Lieferung oder die Dienstleistung erhält.

---

[1] Eingeführt durch die Richtlinie 2013/42/EU des Rates vom 22. Juli 2013 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf einen Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug (ABl. L 201 vom 26.7.2013, S. 1).

[2] Durchführungsbeschluss der Kommission vom 11. Dezember 2013 zur Ablehnung des Antrags von Ungarn, im Rahmen des Schnellreaktionsmechanismus eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme einzuführen (ABl. L 341 vom 18.12.2013, S. 68).

Beim „Missing-Trader-Betrug“ begehen Unternehmen Steuerhinterziehung, wenn sie nach dem Verkauf ihrer Produkte keine Mehrwertsteuer an die Steuerbehörden abführen. Dagegen sind ihre Kunden zum Vorsteuerabzug berechtigt, weil sie eine ordnungsgemäße Rechnung erhalten haben. Bei den extremsten Formen dieser Steuerhinterziehung werden im sogenannten Karussellbetrug (bei Lieferungen oder Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten) dieselben Gegenstände mehrmals geliefert bzw. wird dieselbe Dienstleistung mehrmals erbracht, ohne dass an die Steuerbehörden Mehrwertsteuer abgeführt wird. Beim Reverse-Charge-Verfahren wird die Gelegenheit zu dieser Form der Steuerhinterziehung dadurch ausgeschaltet, dass die Steuer von der Person geschuldet wird, an die die Gegenstände geliefert werden oder die die Dienstleistung erhält.

3. DER ANTRAG

Ungarn beantragt gemäß Artikel 395 der MwSt-Richtlinie im Gefolge einer SRM-Mitteilung, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission Ungarn ermächtigt, eine von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Sondermaßnahme in Bezug auf die Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens auf Lieferungen von Zucker in Mengen über 200 kg anzuwenden.

Aus den von Ungarn übermittelten Informationen geht hervor, dass bereits 2007 in diesem Sektor Betrugsprobleme auftraten. Im Jahr 2013 nahmen die Fälle, in denen keine Mehrwertsteuer abgeführt wurde, jedoch noch erheblich zu (wie aus den damals vorliegenden Zahlen für die ersten Quartale dieses Jahres hervorgeht). Die in diesem Zusammenhang eingeführten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen würden nach Aussage Ungarns nicht ausreichen, um den zunehmenden Betrug zu bekämpfen.

4. STANDPUNKT DER KOMMISSION

Erhält die Kommission Anträge nach Artikel 395 der MwSt-Richtlinie, prüft sie, ob die Grundvoraussetzungen für eine Ermächtigung erfüllt sind, d. h. ob die beantragte Sondermaßnahme die Verfahren für die Steuerpflichtigen und/oder die Steuerverwaltung vereinfacht oder Steuerhinterziehung bzw. -umgehung verhindert. Die Kommission ist dabei immer mit Bedacht vorgegangen und hat enge Maßstäbe angelegt, damit die Ausnahmeregelungen nicht das allgemeine MwSt-System untergraben und in ihrem Anwendungsbereich begrenzt, notwendig und verhältnismäßig sind.

Zunächst einmal stellt die Kommission fest, dass Ungarn zum dritten Mal innerhalb eines Jahres einen Antrag in Bezug auf landwirtschaftliche Erzeugnisse (Getreide und Ölsaaten, Schweine und jetzt Zucker) einreicht.

Wie schon in Bezug auf Schweinezucht und Futtermittelindustrie ((COM)2013 148final) ist die Kommission der Auffassung, dass aufgrund der Art des in Rede stehenden Erzeugnisses (Zucker) eine Überwachung durch herkömmliche Kontrollmaßnahmen möglich ist, ohne das Reverse-Charge-Verfahren anzuwenden.

Zudem beinhaltet die Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens bei für den Endverbrauch bestimmten Erzeugnissen, wie etwa Zucker, stets die Gefahr, dass sich der Betrug auf andere Stufen der Lieferkette verlagert, die trotz der vorgeschlagenen Anwendung eines Schwellenwertes nur schwer zu kontrollieren wären. Daher haben die Mitgliedstaaten landwirtschaftliche Erzeugnisse, die für den Endverbrauch

bestimmt sind, absichtlich von der „Reverse-Charge-Richtlinie“[3] ausgenommen. Dieser Ansatz ist auch durch die Gefahr gerechtfertigt, dass der Betrug in einem Sektor, dessen wirtschaftliche Bedeutung in mehreren Mitgliedstaaten durchaus erheblich ist, auf andere Mitgliedstaaten übergreifen könnte. Bei Getreide und Ölsaaten wurde die Erfahrung gemacht, dass dieses Risiko nicht nur theoretisch besteht.

Eine abweichende Regelung ist weder eine langfristige Lösung, noch gleicht sie die unzureichende Überwachung der Steuerpflichtigen in diesen Märkten aus. Aus den verschiedenen Ersuchen kann der Schluss gezogen werden, dass Ungarn bei der Kontrolle des Agrarsektors strukturelle Probleme hat und daher ein anderer Ansatz erforderlich ist.

In diesem Zusammenhang wurde die Kommission durch ungarische Presseartikel darauf aufmerksam, dass bei der Erhebung von Steuern in diesem Sektor möglicherweise Unregelmäßigkeiten aufgetreten sind und die Situation durchaus problematisch ist. Daher müsste auf politischer, administrativer oder juristischer Ebene eine Lösung gefunden werden, um die Situation zu klären und dafür zu sorgen, dass ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Steuerverwaltung sichergestellt ist oder erforderlichenfalls verbessert oder wiederhergestellt wird.

In Bezug auf die Zahlenangaben zum Umfang des Betrugs ist festzustellen, dass die Mehrwertsteuerverluste in dem Sektor zwar erheblich sind, im Vergleich zur geschätzten Gesamthöhe der Mehrwertsteuerausfälle in Ungarn aber nur 0,291 % ausmachen (Zahlen von 2011)[4], woraus hervorgeht, dass eine umfassendere Lösung gefunden werden muss, um die Mehrwertsteuerkontrolle und -erhebung zu verbessern.

Ungarn gibt in seinem Antrag an, dass in dem Sektor Betrugsbekämpfungsmaßnahmen ergriffen wurden (Verbesserung des Registrierungsverfahrens, effizientere Kontrollen, höhere Geldbußen, Integration von Steuer- und Zollbehörden usw.). Allerdings wurden noch nicht alle von der EU in diesem Zusammenhang aufgestellten Empfehlungen umgesetzt.

Nach Ansicht der Kommission sollten einschlägige Maßnahmen weniger auf die Einführung neuer Pflichten für Steuerpflichtige als auf bessere Steuerkontrollen abzielen. Die Kommission stellt fest, dass die steuerlichen Pflichten in Ungarn bereits relativ umfangreich sind und das Land der Weltbank zufolge im Hinblick auf den mit der Entrichtung von Steuern verbundenen Aufwand nicht gut platziert ist[5].

---

[3] Richtlinie 2013/43/EU des Rates vom 22. Juli 2013 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (Reverse-Charge-Verfahren) auf Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen (ABl. L 201 vom 26.7.2013, S. 4).

[4] *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States.* Von der Europäischen Kommission bei einer vom CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) geleiteten Gruppierung in Auftrag gegebener Bericht: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf

[5] Siehe die Bewertung des nationalen Reformprogramms und des Konvergenzprogramms für Ungarn für 2013, das dem Dokument mit der Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Ungarns 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns für die Jahre 2012-2016 beigefügt ist (Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen - SWD(2013) 367 final; S. 21-22); siehe auch: http://www.doingbusiness.org.

Aufgrund dessen ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass eine Ausnahmeregelung zur Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens nicht die geeignete Lösung ist, um den Betrug im Zuckersektor zu bekämpfen, und auf der Ebene des Einzelhandels sowie auf andere Mitgliedstaaten negative Auswirkungen hätte. Stattdessen sollte eine umfassendere Lösung mit Strukturreformen bei der Steuerkontrolle und –erhebung gefunden werden. Die Kommission ist nach wie vor bereit, Ungarn nach Möglichkeit bei der Bekämpfung der Probleme im Zusammenhang mit Mehrwertsteuerbetrug zu unterstützen. Ferner schlägt sie vor, dass Ungarn die Eurofisc-Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, die im Agrarsektor ähnliche Probleme haben oder haben werden, verstärkt.

5. FAZIT

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen spricht sich die Kommission gegen den Antrag Ungarns aus.