EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.11.2020
COM(2020) 728 final

2020/0323 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Niederlande, eine von Artikel 168 und Artikel 168a der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung einzuführen

BEGRÜNDUNG

Gemäß Artikel 395 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem[1] (im Folgenden „MwSt-Richtlinie“) kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig jeden Mitgliedstaat ermächtigen, von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen einzuführen, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehung oder -umgehung zu verhindern.

Mit einem am 30. Juli 2020 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragten die Niederlande die Ermächtigung, eine von den Artikeln 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG abweichende Regelung anzuwenden, um für Gegenstände und Dienstleistungen, die zu mehr als 90 % für den privaten Bedarf des Steuerpflichtigen oder seines Personals oder allgemein für unternehmensfremde Zwecke oder nichtwirtschaftliche Tätigkeiten verwendet werden, das Recht auf Vorsteuerabzug auszuschließen.

Gemäß Artikel 395 Absatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG unterrichtete die Kommission die anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 10. September 2020 über den Antrag der Niederlande. Mit Schreiben vom 11. September 2020 teilte die Kommission den Niederlanden mit, dass ihr alle für die Prüfung des Antrags erforderlichen Angaben vorliegen.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Gemäß Artikel 168 der Richtlinie 2006/112/EG ist der Steuerpflichtige berechtigt, für die Zwecke seiner besteuerten Umsätze die Mehrwertsteuer abzuziehen, die auf erworbene Gegenstände und erbrachte Dienstleistungen erhoben wurde. Gemäß Artikel 168a Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG darf bei Ausgaben im Zusammenhang mit Grundstücken, die dem Unternehmen des Steuerpflichtigen zugeordnet sind und die sowohl für unternehmerische als auch für unternehmensfremde Zwecke genutzt werden, höchstens der Teil der Mehrwertsteuer abgezogen werden, der auf die Verwendung des Grundstücks für unternehmerische Zwecke des Steuerpflichtigen entfällt. Gemäß Artikel 168a Absatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG können die Mitgliedstaaten diese Bestimmung auch auf die Mehrwertsteuer auf Ausgaben im Zusammenhang mit von ihnen definierten sonstigen Gegenständen anwenden, die dem Unternehmen zugeordnet sind.

Die von den Niederlanden angestrebte Regelung weicht von diesen Grundsätzen ab und schließt Gegenstände und Dienstleistungen, die der Steuerpflichtige zu mehr als 90 % für private oder unternehmensfremde Zwecke einschließlich nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten nutzt, vollständig vom Recht auf Vorsteuerabzug aus.

Der Schwellenwert von 90 % beruht auf der Anwendung dieses Satzes in den Niederlanden für Körperschaft- und Einkommensteuerzwecke. Eine Nutzung zu mehr als 90 % für unternehmensfremde Zwecke bedeutet, dass Investitionen des Unternehmers fast ausschließlich für eigene private Zwecke oder private Zwecke des Personals oder allgemein für unternehmensfremde Zwecke oder nichtwirtschaftliche Tätigkeiten verwendet werden und daher nicht als Unternehmensinvestitionen gelten.

In ihrem Antrag führen die Niederlande an, dass die niederländischen Steuerbehörden es aufgrund der Tatsache, dass jeder, der regelmäßig gegen Entgelt Gegenstände liefert oder Dienstleistungen erbringt, steuerpflichtig ist, in der gegenwärtigen (digitalen) Wirtschaft mit zahlreichen Privatpersonen oder Teilzeit- oder Kleinstunternehmern mit sehr geringem Umsatz zu tun haben. Diese dürfen die Vorsteuer von ihren Betriebsmitteln/Kosten abziehen.

[1] ABl. 347 vom 11.12.2006, S. 1.

Dabei handelt es sich beispielsweise um Eigentümer von Solarpaneelen, Teilnehmer der Sharing Economy, die ihr Auto oder ihr Haus vermieten, Selbstständige ohne Personal. Der schmale Grat zwischen den beruflichen und den privaten Tätigkeiten dieser Personen führt in der Praxis zu umfangreichen Diskussionen darüber, wieviel Vorsteuer sie abziehen dürfen, was in der Regel sehr wenig ist.

Die Niederlande haben der Kommission mitgeteilt, dass die Verwaltung des Rechts auf Vorsteuerabzug für diese Steuerpflichtigen aufgrund der fortlaufenden Mehrwertsteuererklärungen und -berichtigungen einen unverhältnismäßigen Aufwand sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Steuerverwaltung verursacht.

Zudem führt dies zu einem ungerechtfertigten Liquiditätsvorteil gegenüber Steuerpflichtigen, die die fraglichen Gegenstände und Dienstleistungen zu 100 % für unternehmerische Zwecke nutzen. Steuerpflichtige, die diese Gegenstände und Dienstleistungen nur in geringem Umfang für unternehmerische Zwecke nutzen, können die Vorsteuer trotzdem in voller Höhe abziehen. Außerdem erweisen sich die MwSt-Vorschriften als äußerst komplex für Kleinstunternehmen, die sich keinen Rechtsbeistand leisten können, was ein großes Risiko für Fehler und Steuerhinterziehung birgt und die Einhaltung der Vorschriften erschwert. Letzteres wird durch das Beispiel der Eigentümer von Solarpaneelen belegt, die für die von ihnen erzeugte und in das Stromnetz eingespeiste Energie steuerpflichtig sind. Im Gegenzug können sie die gesamte Mehrwertsteuer auf die erworbenen Paneele und sogar auf Kosten des Erwerbs von Bauland und Gebäuden abziehen, auf denen die Paneele installiert werden. Da die Garagen und Häuser in erster Linie für private Zwecke genutzt werden, ergeben sich komplizierte Diskussionen über das Recht auf Vorsteuerabzug und dessen korrekte Anwendung.

Dementsprechend bedeutet die betreffende Sondermaßnahme sowohl für die Steuerverwaltungen als auch für die Unternehmen eine Vereinfachung, da es sich erübrigt, die Anschlussverwendung der Gegenstände und Dienstleistungen zu überwachen, die zum Zeitpunkt ihres Erwerbs vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen waren, insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Besteuerung der Verwendung für den privaten Bedarf gemäß Artikel 16 oder Artikel 26 der Richtlinie 2006/112/EG. Daher ist die Ermächtigung zur Anwendung der Ausnahmeregelung angebracht.

Die Maßnahme hat voraussichtlich nur geringe Auswirkungen auf die Steuereinnahmen insgesamt. Der anfängliche Abzug wird derzeit mittels der Berichtigung gemäß Artikel 16 und 26 der Richtlinie 2006/112/EG um die unternehmensfremde Nutzung berichtigt. Die Maßnahme hat voraussichtlich keine Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union.

Allerdings sollte jede Ausnahmeregelung zeitlich begrenzt sein, damit überprüft werden kann, ob die Voraussetzungen für die abweichende Regelung und ihre Auswirkungen weiter bestehen. Daher wird vorgeschlagen, die Ausnahmeregelung bis Ende 2023 zu genehmigen und die Niederlande aufzufordern, bis spätestens 31. März 2023 gemeinsam mit dem Verlängerungsantrag einen Bericht über die Überprüfung der angewendeten Aufteilung zwischen unternehmerischer und unternehmensfremder Verwendung vorzulegen, auf der der Ausschluss vom Vorsteuerabzug beruht, sofern eine weitere Verlängerung über 2023 hinaus erwogen wird.

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

Ähnliche Ausnahmeregelungen für die Beschränkung des Vorsteuerabzugs wurden auch anderen Mitgliedstaaten wie Österreich[2] und Deutschland[3] gewährt.

Ungeachtet früherer Initiativen mit dem Ziel, Vorschriften zur Beschränkung des Rechts auf Abzug der MwSt auf bestimmte Ausgabenarten festzulegen[4], ist eine solche abweichende Regelung bis zur Harmonisierung der Regelungen auf EU-Ebene angemessen.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 395 der MwSt-Richtlinie

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

In Anbetracht der Bestimmung der MwSt-Richtlinie, auf die sich der Vorschlag stützt, fällt der Vorschlag in die ausschließliche Zuständigkeit der Union. Daher findet das Subsidiaritätsprinzip keine Anwendung.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Beschluss betrifft die Ermächtigung eines Mitgliedstaats auf eigenen Antrag und stellt keine Verpflichtung dar.

Angesichts des begrenzten Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelung steht die Sondermaßnahme zu dem angestrebten Ziel – Steuervereinfachung und Verhinderung bestimmter Arten der Steuerhinterziehung oder - umgehung – in einem angemessenen Verhältnis. Die Ausnahmeregelung würde verhindern, dass die Mehrwertsteuer auf Investitionen, die nur geringfügig für unternehmerische Zwecke verwendet werden, zunächst vollständig erstattet wird, als würden diese Investitionen vollständig für unternehmerische Zwecke verwendet, und anschließend berichtigt wird, um der tatsächlichen geringfügigen unternehmerischen Nutzung Rechnung zu tragen, was kontinuierliche Verwaltungs- und Berichtsverpflichtungen mit sich bringt. Dank dieser Maßnahme muss die private Nutzung nicht länger jährlich überprüft und angepasst werden, und die Steuerverwaltung muss Änderungen des Anteils der privaten bzw. unternehmerischen Nutzung im Überprüfungszeitraum nicht länger überwachen.

- **Wahl des Instruments**

Vorgeschlagenes Instrument: Durchführungsbeschluss des Rates.

---

[2] Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1487 des Rates vom 2. Oktober 2018 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2009/1013/EU zur Ermächtigung der Republik Österreich, weiterhin eine von den Artikeln 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung anzuwenden (ABl. L 251 vom 5.10.2018, S. 33).

[3] Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2060 des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Änderung der Entscheidung 2009/791/EG zur Ermächtigung Deutschlands, weiterhin eine von den Artikeln 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung anzuwenden (ABl. L 282 vom 12.11.2018, S. 8).

[4] KOM(2004) 728 endg. – Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Vereinfachung der mehrwertsteuerlichen Pflichten (ABl. C 24 vom 29.1.2005, S. 10), zurückgezogen am 21. Mai 2014 (ABl. C 153 vom 21.5.2014, S. 3).

Gemäß Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates ist eine Abweichung von den Vorschriften des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems nur im Wege einer einstimmigen Ermächtigung durch den Rat auf Vorschlag der Kommission möglich. Ein Durchführungsbeschluss des Rates ist das am besten geeignete Instrument, da er an einzelne Mitgliedstaaten gerichtet werden kann.

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

• Konsultation der Interessenträger

Der Vorschlag stützt sich auf einen Antrag der Niederlande und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

• Einholung und Nutzung von Expertenwissen

Externes Expertenwissen war nicht erforderlich.

• Folgenabschätzung

Da der Vorschlag bestimmten Formen der Steuerhinterziehung und -vermeidung entgegenwirken und das Verfahren zur Mehrwertsteuererhebung vereinfachen soll, dürfte er sich sowohl für die Unternehmen als auch für die Verwaltung positiv auswirken. Die Lösung wird von den Niederlanden als geeignete Maßnahme betrachtet und ist mit früheren und noch geltenden Ausnahmeregelungen vergleichbar.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine negativen Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

Der Vorschlag enthält eine Verfallsklausel: Die Ausnahmeregelung endet automatisch am 31. Dezember 2023.

Falls die Niederlande eine weitere Verlängerung der Ausnahmeregelung nach 2023 in Erwägung ziehen, so sollte der Kommission bis spätestens 31. März 2023 zusammen mit dem Verlängerungsantrag ein Bericht mit einer Überprüfung des Prozentsatzes vorgelegt werden.

2020/0323 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Niederlande, eine von Artikel 168 und Artikel 168a der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung einzuführen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

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

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Artikel 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG regeln das Recht Steuerpflichtiger, die Mehrwertsteuer auf die Gegenstände und Dienstleistungen, die ihnen für die Zwecke ihrer besteuerten Umsätze geliefert werden, abzuziehen.

(2) Mit einem am 30. Juli 2020 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragten die Niederlande die Ermächtigung, eine von den Artikeln 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG abweichende Sonderregelung zu erlassen, um für Gegenstände und Dienstleistungen, die zu mehr als 90 % für den privaten Bedarf des Steuerpflichtigen oder seines Personals oder allgemein für unternehmensfremde Zwecke oder nichtwirtschaftliche Tätigkeiten verwendet werden, das Recht auf Vorsteuerabzug vollständig auszuschließen.

(3) Die Kommission setzte die anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 10. September 2020 gemäß Artikel 395 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG von dem Antrag der Niederlande in Kenntnis. Mit Schreiben vom 11. September 2020 teilte die Kommission den Niederlanden mit, dass ihr alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben vorliegen.

(4) Mit der beantragten Sonderregelung sollen das Verfahren für die Erhebung und Einziehung der Mehrwertsteuer vereinfacht sowie bestimmte Formen der Steuerhinterziehung und -umgehung verhindert werden. Der auf der Endverbrauchsstufe geschuldete Steuerbetrag wird nur unwesentlich beeinflusst.

(5) Nach den von den Niederlanden übermittelten Informationen besteht die Sach- und Rechtslage, die die Anwendung der Sondermaßnahme rechtfertigt. Daher sollten die Niederlande ermächtigt werden, die Sondermaßnahme einzuführen, allerdings mit Befristung bis 31. Dezember 2023, damit die Notwendigkeit und Wirksamkeit der Sondermaßnahme sowie der Aufteilungsschlüssel zwischen unternehmerischer und unternehmensfremder Verwendung überprüft werden können.

[1] ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

(6) Falls die Niederlande eine Verlängerung der Ermächtigung über das Jahr 2023 hinaus für erforderlich halten, sollten sie der Kommission bis zum 31. März 2023 zusammen mit dem Verlängerungsantrag einen Bericht vorlegen, der eine Überprüfung des angewandten Aufteilungsschlüssels enthält.

(7) Die Ausnahmeregelung wird sich nur unwesentlich auf den Gesamtbetrag der auf der Stufe des Endverbrauchs erhobenen Steuer auswirken und keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Europäischen Union haben —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Niederlande werden ermächtigt, abweichend von den Artikeln 168 und 168a der Richtlinie 2006/112/EG die anfallende Mehrwertsteuer (MwSt) auf Gegenstände und Dienstleistungen, die zu mehr als 90 % für private Zwecke der steuerpflichtigen Person oder für private Zwecke ihres Personals oder allgemein für unternehmensfremde Zwecke oder nichtwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden, vollständig vom Recht auf Vorsteuerabzug auszuschließen.

Artikel 2

Dieser Beschluss gilt vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2023.

Jeder Antrag auf Ermächtigung zur Verlängerung der mit diesem Beschluss genehmigten Ausnahmeregelung ist der Kommission bis zum 31. März 2023 vorzulegen.

Einem solchen Antrag ist ein Bericht über die Anwendung dieser Regelung beizufügen, der eine Überprüfung des Aufteilungsschlüssels für das Vorsteuerabzugsrecht auf der Grundlage dieser Entscheidung enthält.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident