EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.12.2022
SWD(2022) 394 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuervorschriften für das digitale Zeitalter

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES RATES zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 in Bezug auf die für das digitale Zeitalter erforderlichen Regelungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer

Vorschlag für eine DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG DES RATES zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 in Bezug auf die Informationsanforderungen für bestimmte Mehrwertsteuerregelungen

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zur Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Die Diskrepanz zwischen den 30 Jahre alten Mehrwertsteuervorschriften und der aktuellen digitalen Realität führt zu einem zweifachen Problem:

1. **Suboptimale Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer:** Der EU-Rechtsrahmen für die Mehrwertsteuer ist nicht vollständig an die neue digitale Realität angepasst und anfällig für Betrug.
2. **Übermäßige Belastungen und Befolgungskosten:** Die digitale Wirtschaft und neue Geschäftsmodelle bedeuten neue Herausforderungen und Kosten für die Steuerverwaltungen und Unternehmen.

Die Herausforderungen und potenziellen Vorteile der Digitalisierung in Bezug auf die Kontrolle/Bekämpfung von Betrug und die Verringerung der Belastung werden derzeit nicht in vollem Umfang berücksichtigt. Die Probleme sind vor allem in den folgenden drei Bereichen sichtbar: 1) Mehrwertsteuermeldung (digitale Meldepflichten), wobei die Meldepflicht nicht digital ist und die Mitgliedstaaten unterschiedliche digitale Meldepflichten in unkoordinierter Weise einführen, 2) mehrwertsteuerliche Behandlung der Plattformwirtschaft, wobei traditionelle und digitale Unternehmen nicht gleich behandelt werden, und 3) Mehrwertsteuerregistrierung, wobei die Zahl der Fälle, in denen sich Unternehmen in mehr als einem Mitgliedstaat registrieren lassen müssen, weiter verringert werden kann. Die Mehrwertsteuervorschriften für den grenzüberschreitenden EU-Handel betreffen naturgemäß mehr als einen Mitgliedstaat, und die Mehrwertsteuer ist eine auf EU-Ebene harmonisierte Steuer.

Was soll erreicht werden?

Die allgemeinen Ziele der Initiative „Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter“ stehen im Zusammenhang mit der Modernisierung des Mehrwertsteuersystems: 1) Verbesserung der Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer und 2) Vereinfachung, Modernisierung und Klärung bestimmter Mehrwertsteuervorschriften.

Die spezifischen Ziele der Initiative lauten wie folgt: i) Verbesserung der Meldepflichten und Erschließung der Möglichkeiten der Digitalisierung, ii) Förderung der Konvergenz und Interoperabilität der IT-Systeme, iii) Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen, unabhängig von ihrem Geschäftsmodell, iv) Verringerung der Belastung, der Fragmentierung und der damit verbundenen Kosten und v) Minimierung der Zahl der Fälle, in denen eine Mehrwertsteuerregistrierung in mehreren EU-Ländern notwendig ist.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die innereuropäische Dimension des Mehrwertsteuerbetrugs erfordert ein Tätigwerden auf EU-Ebene. Das Ausmaß der Mehrwertsteuerlücke[1] (und ihr Fortbestehen im Zeitverlauf) deutet darauf hin, dass die nationalen Instrumente zur Bekämpfung von grenzüberschreitendem Betrug und Betrug im elektronischen Geschäftsverkehr, der nur durch ein koordiniertes Vorgehen und eine einheitliche Anwendung auf EU-Ebene effizient und wirksam bekämpft werden kann, nicht ausreichen.

Zur Sicherstellung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts bedarf es harmonisierter Mehrwertsteuervorschriften. Damit Unternehmen die Vorteile des Binnenmarkts voll ausschöpfen können, sind anstatt unterschiedlicher, auf nationaler Ebene geltender Vorschriften Mehrwertsteuervorschriften vonnöten, die in der gesamten EU einheitlich zur Anwendung kommen. Dies kann nur durch ein Tätigwerden auf EU-Ebene gewährleistet werden.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Die Ziele können durch eine Kombination verschiedener politischer Optionen in den drei Bereichen verwirklicht werden.

- **Mehrwertsteuermeldung:** Folgende Optionen stehen zur Verfügung: 1) Empfehlung digitaler Meldepflichten auf EU-Ebene, 2) Aufforderung an Unternehmen, Transaktionsdaten in einem bestimmten Format zu erfassen, 3) Einführung digitaler Meldepflichten auf EU-Ebene und 4) Einführung digitaler Meldepflichten sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene.
- **Mehrwertsteuerliche Behandlung der Plattformwirtschaft**: Folgende Optionen stehen zur Verfügung: 1) Rechtliche Klärung der Art der erbrachten Dienstleistungen und des Status des Dienstleistungserbringers in Verbindung mit einer Straffung der Aufzeichnungspflichten und 2) Einführung einer Regelung des „fiktiven Lieferers/Dienstleistungserbringers“, wonach die Plattform die Mehrwertsteuer auf die Erbringung i) bestimmter Unterkunfts- und Beförderungsdienstleistungen, ii) aller Unterkunfts- und Beförderungsdienstleistungen oder iii) aller über Plattformen erbrachten Dienstleistungen erhebt.
- **Mehrwertsteuerregistrierung:** Die Optionen beziehen sich auf den Handel innerhalb der EU (einzige Anlaufstelle (One-Stop-Shop, OSS)) und die Einfuhr von Sendungen mit geringem Wert (einzige Anlaufstelle für die Einfuhr (Import One-Stop-Shop, IOSS)):
    - Zu den OSS-Optionen gehören 1) eine geringfügige Ausweitung des OSS auf alle inländischen B2C-Lieferungen[2] von Gegenständen, 2) eine breiter gefasste Ausweitung des OSS auf alle inländischen B2C-Lieferungen von Gegenständen und die grenzüberschreitende (unternehmensinterne) Verbringung von Gegenständen und

[1] Die Mehrwertsteuerlücke ist die Gesamtdifferenz zwischen den erwarteten Mehrwertsteuereinnahmen auf der Grundlage der Mehrwertsteuervorschriften und Nebenbestimmungen und dem tatsächlich erhobenen Betrag: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_de.

[2] B2C steht für „Business to Consumer“ (Beziehungen zwischen Unternehmen und Verbrauchern).

3) die Einführung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft für B2B-Lieferungen[3] durch nicht ansässige Personen.

- Zu den IOSS-Optionen gehören 1) die verbindliche Nutzung des IOSS für a) fiktive Lieferer/Dienstleistungserbringer, b) Steuerpflichtige, die Fernverkäufe in die EU tätigen, die eine bestimmte Obergrenze überschreiten, oder c) Steuerpflichtige, die Fernverkäufe in die EU tätigen, ohne Obergrenze; und 2) Abschaffung des Schwellenwerts von 150 EUR für die Nutzung des IOSS.

Da die Gesamtzahl der Optionen in den drei problematischen Bereichen Hunderte von möglichen Kombinationen zulässt, wurden fünf aufeinander folgende Ansätze (Status quo, minimalistisch, moderat, verstärkt und maximal) in Betracht gezogen, die die Intensität des Tätigwerdens auf EU-Ebene schrittweise erhöhen.

Der verstärkte Ansatz (Einführung digitaler Meldepflichten auf EU-Ebene und Einführung einer Regelung des fiktiven Lieferers/Dienstleistungserbringers für alle Unterkunfts- und Beförderungssektoren sowie breiter gefasste Ausweitung des OSS, Einführung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft und verbindliche Nutzung des IOSS) ist im Hinblick auf Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität ausgewogener, während der Maximalansatz (der zusätzlich digitale Meldepflichten auf nationaler Ebene, alle über Plattformen erbrachten Dienstleistungen und die Abschaffung des Schwellenwerts von 150 EUR für die Nutzung des IOSS umfasst) die größte Effizienz aufweist.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Interessenträger stimmten zu, dass eine Diskrepanz zwischen den alten Mehrwertsteuervorschriften und dem heutigen digitalen Zeitalter besteht. In Bezug auf die **Mehrwertsteuermeldung** stimmten sie zu, dass eine digitale Meldepflicht Vorteile bringen könnte, und machten deutlich, dass sie eine Lösung für die elektronische Rechnungsstellung bevorzugen, die auch für ihre interne Automatisierung genutzt werden kann. Die Mitgliedstaaten forderten mehr Autonomie bei der Entscheidung über digitale Meldepflichten auf nationaler Ebene. Die Interessenträger erkannten die Probleme mit der **Plattformwirtschaft** allgemein an. Je nach Geschäftsmodell sind die Ansichten der Unternehmen differenzierter. Die Unternehmen, die betroffen wären, lehnten die Option der Einführung einer Regelung des fiktiven Lieferers/Dienstleistungserbringers ab und sprachen sich für den Status quo aus. Hinsichtlich der Mehrwertsteuerregistrierung waren die Interessenträger einstimmig der Auffassung, dass der Anwendungsbereich von OSS/IOSS ausgeweitet werden muss. Die Unternehmen forderten außerdem die Aufnahme eines Vorsteuerabzugsmechanismus in das OSS oder zumindest die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft bei B2B-Lieferungen durch nicht ansässige Personen. Es gibt auch Unterstützung für eine verbindliche Nutzung des IOSS, aber weniger Unterstützung für die Abschaffung des Schwellenwerts von 150 EUR.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

[3] B2B steht für „Business to Business“ (Beziehungen zwischen Unternehmen).

Der verstärkte Ansatz ist ausgewogener und schneidet in Bezug auf Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität besser ab. Zwischen 2023 und 2032 werden Nettoauswirkungen in Höhe von 172–214 Mrd. EUR gegenüber dem Ausgangswert erwartet. Der Maximalansatz schneidet in Bezug auf die Effizienz mit Nettoauswirkungen in Höhe von 303–386 Mrd. EUR besser ab.

Der verstärkte Ansatz wird zwischen 2023 und 2032 zu Einsparungen von 50,6 Mrd. EUR führen:

- 41,4 Mrd. EUR aus der Mehrwertsteuermeldung (11 Mrd. EUR aus der Aufhebung von Meldepflichten, 24,2 Mrd. EUR aus der Verringerung der Fragmentierungskosten, 4,3 Mrd. EUR aus der Verwendung vorausgefüllter Mehrwertsteuererklärungen und 1,9 Mrd. EUR aus Vorteilen der elektronischen Rechnungsstellung);
- 0,5 Mrd. EUR aus der Straffung und aus Klarstellungen in Bezug auf die Plattformwirtschaft;
- 8,7 Mrd. EUR aus der Abschaffung von Mehrwertsteuerregistrierungspflichten.

Beim Maximalansatz sind die Einsparungen zwischen 2023 und 2032 höher und belaufen sich auf 65,9 Mrd. EUR: 56,7 Mrd. EUR aus der Mehrwertsteuermeldung (11 Mrd. EUR aus der Abschaffung von Meldepflichten, 24,2 Mrd. EUR aus der Verringerung der Fragmentierungskosten, 7 Mrd. EUR aus der Verwendung vorausgefüllter Mehrwertsteuererklärungen und 14,5 Mrd. EUR aus Vorteilen der elektronischen Rechnungsstellung), 0,5 Mrd. EUR aus der Straffung und aus Klarstellungen in Bezug auf die Plattformwirtschaft und 8,7 Mrd. EUR aus der Abschaffung von Mehrwertsteuerregistrierungspflichten .

Bei beiden Ansätzen gibt es auch qualitative Vorteile in den Bereichen Umwelt, Soziales und Unternehmensautomatisierung sowie Vorteile in Bezug auf das Funktionieren des Binnenmarkts (einheitlichere Wettbewerbsbedingungen) und die Effizienz der Steuerkontrolle.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die Unternehmen werden die Kosten des zusätzlichen Verwaltungsaufwands tragen, der sich aus der Einführung digitaler Meldepflichten ergibt. Zwischen 2023 und 2032 werden diese Kosten voraussichtlich 11,3 Mrd. EUR für den verstärkten Ansatz und 43,5 Mrd. EUR für den Maximalansatz betragen. Die Steuerbehörden werden die mit der Einführung digitaler Meldepflichten verbundenen Umsetzungskosten tragen, die sich beim verstärkten Ansatz auf etwa 2,2 Mrd. EUR und beim Maximalansatz auf 3,4 Mrd. EUR belaufen dürften.

Es fallen auch qualitative Kosten im Zusammenhang mit der Vertraulichkeit der Daten an. Diese dürften beim Maximalansatz, der einen stärkeren Datenaustausch impliziert, höher sein als beim verstärkten Ansatz. Im Bereich der Plattformwirtschaft ergeben sich zusätzliche Belastungen aus der Verwaltung der Regelung des fiktiven Lieferers/Dienstleistungserbringers (beim Maximalansatz sind mehr Sektoren betroffen). Die Ausweitung des Geltungsbereichs der Mehrwertsteuerregistrierung ist für die Unternehmen nicht mit Kosten verbunden, und sie werden mehr Nutzen aus den bereits bestehenden Systemen ziehen können.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Die Einführung einer **digitalen Meldepflicht auf EU-Ebene** ist für die Unternehmen mit Kosten verbunden. Diese Belastung wird für Kleinst- und Kleinunternehmen insofern höher sein, als es weniger wahrscheinlich ist, dass sie von der Unternehmensautomatisierung profitieren und grenzüberschreitend tätig sind. Im Rahmen der Optionen in Bezug auf die **Regelung des fiktiven Lieferers/Dienstleistungserbringers** würde die Plattform anstelle der kleinen zugrunde liegenden Lieferer/Dienstleistungserbringer die Mehrwertsteuer entrichten. Dies bedeutet, dass diese zugrunde liegenden Lieferer/Dienstleistungserbringer nicht verpflichtet wären, sich registrieren zu lassen und die Mehrwertsteuer selbst zu entrichten, und keine Zusatzbelastung zu tragen hätten. Was die **Mehrwertsteuerregistrierung** betrifft, so werden 280 000 KMU von der Ausweitung des Anwendungsbereichs von OSS/IOSS profitieren, wobei bis zu 0,34 Mrd. EUR an einmaligen Kosten und bis zu durchschnittlich 0,67 Mrd. EUR an laufenden Kosten pro Jahr eingespart werden, d. h. insgesamt 7 Mrd. EUR für den Zeitraum 2023–2032.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden geben?

Beim verstärkten Ansatz werden zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen in Höhe von 135–177 Mrd. EUR (0,1 % des BIP im Jahresdurchschnitt, 2023–2032) und beim Maximalansatz in Höhe von 284–367 Mrd. EUR (0,2 % des BIP im Jahresdurchschnitt, 2023–2032) erwartet. Zwischen 2023 und 2032 werden für die nationalen Behörden Umsetzungskosten zwischen 2,2 Mrd. EUR (verstärkter Ansatz) und 3,4 Mrd. EUR (Maximalansatz) erwartet.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Es wird keine anderen nennenswerten Auswirkungen geben.

Verhältnismäßigkeit

Sowohl der verstärkte Ansatz als auch der Maximalansatz erfüllen die Ziele der Initiative in angemessener Weise, wobei der verstärkte Ansatz verhältnismäßiger zu sein scheint.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission wird das Funktionieren der neuen Vorschriften fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten bewerten.