EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.12.2017
COM(2017) 783 final

2017/0349 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Verpflichtung, einen Mindestnormalsatz einzuhalten

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Die Mehrwertsteuer (MwSt) ist die älteste Verbrauchsteuer Europas. 1967 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, ein endgültiges Mehrwertsteuersystem einzurichten, das innerhalb der Europäischen Gemeinschaft genauso funktioniert, als wäre diese ein einziges Land[1], ohne dass spezifische Regeln für Mehrwertsteuersätze vereinbart wurden, abgesehen von der Anwendung eines Mehrwertsteuer-Normalsatzes; es wurden jedoch keine Mindest- oder Höchstsätze[2] vorgeschrieben.

Die Abschaffung der Steuergrenzen zwischen den Mitgliedstaaten bis Ende 1992 machte eine Überprüfung der Besteuerung des Warenhandels innerhalb der Gemeinschaft notwendig. Das Ziel bestand darin, Waren im Herkunftsland zu besteuern, was der Vorstellung von einem echten Binnenmarkt perfekt entsprechen würde. Da weder die politischen noch die technischen Bedingungen für ein derartiges System gegeben waren, wurde eine Mehrwertsteuerübergangsregelung verabschiedet[3].

Das Übergangssystem erforderte Regeln für Mehrwertsteuersätze, um nach der Beseitigung der Steuergrenzen Verzerrungen im grenzüberschreitenden Einkauf und Handel zu vermeiden. Im Oktober 1992 einigte sich der Rat auf Regeln, die den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Festsetzung von Mehrwertsteuersätzen einschränkten.[4] Die Mitgliedstaaten mussten bis zum 31. Dezember 1996 einen Mehrwertsteuer-Normalsatz von mindestens 15 % anwenden.

Seither wurde der Mindestsatz von 15 % für den Mehrwertsteuer-Normalsatz sechs Mal verlängert. Gegenwärtig gilt laut Artikel 97 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem[5] (im Folgenden die „Mehrwertsteuerrichtlinie“), dass vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2017 der Mehrwertsteuer-Normalsatz mindestens 15 % betragen muss.

Der im Jahr 2016 vorgelegte Mehrwertsteueraktionsplan[6] der Kommission enthält den Vorschlag, die geltende Übergangsregelung zur Besteuerung des Handelsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten durch endgültige Regelungen zu ersetzen, die auf dem Prinzip der Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat der Waren beruht, um einen robusten, einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum zu schaffen. Seit 2010 hat sich auch der Ort der Besteuerung von Dienstleistungen zunehmend in Richtung Bestimmungsland verschoben.

---

1 Erste Richtlinie 67/227/EWG des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer.

2 Zweite Richtlinie 67/228/EWG des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Struktur und Anwendungsmodalitäten des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems.

3 Richtlinie 91/680/EWG des Rates vom 16. Dezember 1991 zur Ergänzung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG im Hinblick auf die Beseitigung der Steuergrenzen (ABl. L 376 vom 31.12.1991, S. 1).

4 Richtlinie 92/77/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Ergänzung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG (Annäherung der MWSt.- Sätze) (ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 1).

5 ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

6 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit für Reformen (COM(2016) 148 final).

Der Beschluss wurde 2008 gefasst, als der Rat einen Vorschlag verabschiedete, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen zu verhindern.[7]

Am 4. Oktober 2017 verabschiedete die Kommission den ersten Vorschlag zur Einführung des endgültigen Systems der Besteuerung des Handels zwischen Mitgliedstaaten[8] und legte in ihrem Follow-up zum Mehrwertsteueraktionsplan[9] sukzessive Schritte und Teilschritte zur Einführung dieses Systems dar. Sie kündigte auch an, eine Reform der Mehrwertsteuersätze vorschlagen zu wollen, die im Einklang mit der endgültigen Regelung auf der Grundlage des Bestimmungslandprinzips stehen werde, das die derzeit geltende Übergangsregelung nach und nach ersetzen solle.

Obwohl den Mitgliedstaaten bei einem endgültigen Mehrwertsteuersystem auf der Grundlage des Prinzips der Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat mehr Flexibilität bei der Festlegung von Mehrwertsteuersätzen eingeräumt werden könnte, sollte in einem solchen endgültigen Mehrwertsteuersystem ein Mehrwertsteuer-Mindestnormalsatz beibehalten und somit dauerhaft eingeführt werden.

Da derzeit alle Mitgliedstaaten einen Normalsatz von mindestens 17 % anwenden, ist die gegenwärtige Regelung in Bezug auf einen Mindestnormalsatz von 15 % nach wie vor angemessen. Damit wird ein vereinbarter Grenzwert dauerhaft implementiert, der einen gut funktionierenden Binnenmarkt gewährleistet und gleichzeitig den Mitgliedstaaten Spielraum bei der Festsetzung des Mehrwertsteuer-Normalsatzes lässt.

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

Der Vorschlag zielt darauf ab, die bestehende, zeitlich befristete Bestimmung (Artikel 97 der Mehrwertsteuerrichtlinie) dauerhaft zu machen, und steht daher im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Entfällt

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Mit dieser Richtlinie wird die Mehrwertsteuerrichtlinie geändert. Rechtsgrundlage 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.

---

7 Richtlinie 2008/8/EG des Rates vom 12. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG bezüglich des Ortes der Dienstleistung (ABl. L 44 vom 20.2.2008, S. 11).

8 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Harmonisierung und Vereinfachung bestimmter Regelungen des Mehrwertsteuersystems und zur Einführung des endgültigen Systems der Besteuerung des Handels zwischen Mitgliedstaaten (COM(2017) 569 final).

9 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Follow-up zum Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit zu handeln (COM(2017) 566 final).

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

Das Subsidiaritätsprinzip findet insofern Anwendung, als der Vorschlag nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fällt. Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten aus folgenden Gründen nicht ausreichend verwirklicht werden:

Die Europäische Union hat in der Mehrwertsteuerrichtlinie bereits harmonisierte Bestimmungen zur Anwendung der Mehrwertsteuersätze festgelegt. Diese Bestimmungen können nur durch einen Rechtsakt der Union geändert oder verlängert werden, und die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten dürfen nicht von den harmonisierten Bestimmungen abweichen.

Daher kann nur mit einer Maßnahme der Union die Zielsetzung des Vorschlags erreicht und die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger innerhalb der Europäischen Union gewährleistet werden. Der Vorschlag steht daher mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da die derzeitige Situation, in der die Mitgliedstaaten einen Mehrwertsteuer-Normalsatz von mindestens 15 % anwenden, unverändert bleibt.

- **Wahl des Instruments**

Zur Änderung der derzeitigen Mehrwertsteuerrichtlinie ist eine Richtlinie erforderlich.

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

- **Ex-post-Bewertungen/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt

- **Konsultation der Interessenträger**

Vom 21. Dezember 2016 bis zum 21. März 2017 fand eine zwölfwöchige öffentliche Konsultation zu Mehrwertsteuersätzen statt, die 327 Beiträge ergab. Über die Hälfte der Befragten (52 %) sprach sich dafür aus, den derzeitigen Mindestsatz von 15 % beizubehalten; 16 % waren dagegen; 32 % äußerten keine Meinung.[10]

- **Folgenabschätzung**

Der Vorschlag hat keine wirtschaftlichen, sozialen, regionalen oder ökologischen Auswirkungen, weil alle Mitgliedstaaten die Mindestvorgaben erfüllen und keine Änderungen im nationalen Recht erforderlich sind.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Der Vorschlag steht nicht im Zusammenhang mit REFIT und ist mit keinem Verwaltungsaufwand verbunden.

- **Grundrechte**

Entfällt

[10] Konsultationsseite: https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations/review-existing-legislation-vat-reduced-rates_de

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt der Europäischen Union.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Kommission wird weiterhin genau darauf achten, dass die Mitgliedstaaten den Mindestsatz von 15 % für den Mehrwertsteuer-Normalsatz einhalten.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Derzeit halten alle Mitgliedstaaten bei der Mehrwertsteuer den Mindestsatz von 15 % ein. Erläuternde Dokumente zur Umsetzung werden nicht benötigt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Mit Artikel 97 wird verhindert, dass der Mindestsatz von 15 % für den Mehrwertsteuer-Normalsatz am 1. Januar 2018 ausläuft, und sichergestellt, dass alle Mitgliedstaaten dauerhaft einen Standardsatz von mindestens 15 % anwenden.

2017/0349 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Verpflichtung, einen Mindestnormalsatz einzuhalten

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) Artikel 97 der Richtlinie 2006/112/EG[3] des Rates sieht vor, dass vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2017 der Normalsatz der Mehrwertsteuer mindestens 15 % betragen muss.

(2) Die Anwendung eines Mehrwertsteuer-Normalsatzes gewährleistet das reibungslose Funktionieren des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und sollte daher beibehalten werden.

(3) Es ist angebracht, den derzeitigen Mindeststandardsatz von 15 % auch in einem endgültigen Mehrwertsteuersystem, das auf dem Prinzip der Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat beruht, beizubehalten und ihn dauerhaft zu machen.

(4) Die Richtlinie 2006/112/EG sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Artikel 97 der Richtlinie 2006/112/EG erhält folgende Fassung:

„Artikel 97

Der Normalsatz muss mindestens 15 % betragen.“

---

1 ABl. C […] vom […], S. […].
2 ABl. C […] vom […], S. […].
3 Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

Artikel 2

(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens am 1. Januar 2018 nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten Bezug auf die vorliegende Richtlinie, entweder in den Vorschriften selbst oder in Form eines Hinweises bei deren amtlicher Veröffentlichung. Die Einzelheiten dieser Bezugnahme regeln die Mitgliedstaaten selbst.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der maßgeblichen nationalen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 3

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

Artikel 4

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident