EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.11.2018
COM(2018) 666 final

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 (im Folgenden „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 angemessen und in ihrem Anwendungsbereich begrenzt sein.

Mit einem bei der Kommission am 28. November 2017 registrierten Schreiben beantragte Rumänien die Einführung einer von Titel XI der MwSt-Richtlinie abweichende Regelung, um bei bestimmten Kategorien von Steuerpflichtigen das Split-Payment-Verfahren (Verfahren der Aufspaltung von Zahlungen) anzuwenden. Im Rahmen des Schriftwechsels zwischen der Kommission und Rumänien bat die Kommission um weitere Erläuterungen und wies Rumänien auf einige Elemente hin, die nach Auffassung der Kommission nicht angemessen und schwer zu rechtfertigen sind. Gleichzeitig forderte die Kommission Rumänien auf, seinen Antrag auf eine abweichende Regelung unter Berücksichtigung der von der Kommission geäußerten Bedenken zu ändern. Rumänien wies jedoch darauf hin, dass es mit den Argumenten und Bedenken der Kommission nicht einverstanden sei, und weigerte sich, seinen Antrag entsprechend zu ändern.

Gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie übermittelte die Kommission mit Schreiben vom 4. Juli 2018 den Antrag Rumäniens an die anderen Mitgliedstaaten. Mit Schreiben vom 5. Juli 2018 teilte die Kommission Rumänien mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.

2. DER ANTRAG RUMÄNIENS UND DAS SPLIT-PAYMENT-VERFAHREN

Rumänien hat einen Antrag auf eine von Titel XI der MwSt-Richtlinie abweichende Regelung gestellt, um ein verbindliches Split-Payment-Verfahren für Steuerpflichtige und öffentliche Einrichtungen einzuführen, die Steuerrückstände haben oder sich in einem Insolvenzverfahren befinden. Das Split-Payment-Verfahren sollte für B2B-Umsätze gelten, jedoch nicht für Steuerpflichtige, die unter die Steuerbefreiung für KMU fallen. Das Split-Payment-Verfahren gilt, wenn die Steuerrückstände bei großen Steuerpflichtigen 15 000 RON (rund 3200 EUR), bei mittleren Steuerzahlern 10 000 RON (rund 2150 EUR) und bei sonstigen Steuerpflichtigen 5000 RON (rund 1080 EUR) übersteigen und nicht innerhalb von 60 Arbeitstagen ab Fälligkeitsdatum bezahlt wurden.

Rumänien hat die Antwort der Kommission auf seinen Antrag nicht abgewartet und wendet das Split-Payment-Verfahren seit dem 1. Januar 2018 an.

Das Split-Payment-Verfahren ist ein alternatives System zur Erhebung der Mehrwertsteuer. Normalerweise zahlt der Erwerber (oder ein Dritter) dem MwSt-Pflichtigen die Bemessungsgrundlage (Nettobetrag) und (gegebenenfalls) die

Mehrwertsteuer für einen bestimmten Umsatz. Der MwSt-Pflichtige nimmt diesen Umsatz dann in seine periodische MwSt-Erklärung auf. Je nach Ergebnis der MwSt-Erklärung schuldet der Steuerpflichtige Mehrwertsteuer oder kann eine MwSt-Erstattung erhalten. Wenn Mehrwertsteuer geschuldet wird, zahlt der MwSt-Pflichtige die Mehrwertsteuer an die Steuerbehörden seines Mitgliedstaats in festgelegten regelmäßigen Abständen (monatlich, vierteljährlich usw.).

Bei der Verwendung des Split-Payment-Verfahrens wird insofern eine Änderung eingeführt, als eine Aufspaltung zwischen der Zahlung des geschuldeten Mehrwertsteuerbetrags und der Steuerbemessungsgrundlage erfolgt. Im Fall Rumäniens zahlt der Käufer die Steuerbemessungsgrundlage an den Lieferer, die geschuldete Mehrwertsteuer dagegen nicht direkt an diesen, sondern auf ein Mehrwertsteuerkonto bei der rumänischen Finanzverwaltung oder einem rumänischen Finanzinstitut.

Rumänien zufolge ist diese Sondermaßnahme erforderlich, um die MwSt-Erhebung zu verbessern und MwSt-Hinterziehung zu bekämpfen, und zwar durch die Erhöhung freiwilliger MwSt-Zahlungen durch Steuerpflichtige. Nach Ansicht Rumäniens wird die Anwendung des Split-Payment-Verfahrens Betrugsfälle stoppen, bei denen Wirtschaftsbeteiligte die von den Erwerbern erhaltene Mehrwertsteuer nicht an die Steuerbehörden weiterleiten.

3. 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 bestimmte Formen der Steuerhinterziehung bzw. -umgehung verhindert. Die Kommission geht dabei stets mit Bedacht vor und legt strenge Maßstäbe an, um sicherzustellen, dass die abweichenden Regelungen notwendig, angemessen und in ihrem Anwendungsbereich begrenzt sind und das allgemeine MwSt-System nicht untergraben.

Das Split-Payment-Verfahren ist kein übliches, sondern ein neueres Verfahren für die Entrichtung der Mehrwertsteuer. Es stößt auf zunehmendes Interesse bei den Mitgliedstaaten, die es als hilfreiches Instrument zur Bekämpfung des MwSt-Betrugs betrachten. Es gibt verschiedene Modelle für derartige Split-Payment-Verfahren, und die Kommission muss jedes Modell separat bewerten, um seine Berechtigung nach Artikel 395 der MwSt-Richtlinie zu beurteilen.

Die Kommission hat bei bestimmten Elementen des rumänischen Split-Payment-Verfahrens gravierende Bedenken hinsichtlich ihrer Proportionalität.

Das rumänische Split-Payment-Verfahren gilt für Steuerpflichtige und öffentliche Einrichtungen, deren Steuerrückstände einen bestimmten Schwellenwert übersteigen oder die sich in einem Insolvenzverfahren befinden. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Festlegung von Schwellenwerten für drei Kategorien von Steuerpflichtigen nicht die Gleichbehandlung von Steuerpflichtigen in derselben Kategorie sicherstellt. Tatsache ist, dass ein Schwellenwert von 15 000 RON nicht dieselben Auswirkungen auf alle großen Steuerzahler hat; ebenso wenig wirkt sich der Schwellenwert von 5000 RON auf alle kleinen Steuerpflichtigen gleich aus, weil

es innerhalb dieser Gruppen Unterschiede gibt. Nach Ansicht der Kommission ist daher die Proportionalität eines solchen Systems fester Schwellenwerte nicht gegeben; ein besseres Kriterium könnte ein prozentualer Anteil des Umsatzes sein.

Gemäß dem rumänischen Split-Payment-Verfahren ist der Erwerber ferner verpflichtet, das Register der Steuerpflichtigen zu überprüfen, für die das Split-Payment-Verfahren gilt, und den Nettobetrag und den MwSt-Betrag entsprechend aufzuteilen. Die Steuerbehörden senden die Mitteilung über die Aufnahme in das Register jedoch an den Lieferer und nicht an die Erwerber. Rumänien hält es nicht für erforderlich, dass der Lieferer die Erwerber durch Aufnahme eines entsprechenden Hinweises in die Rechnung darüber informiert, dass sie das Split-Payment-Verfahren anwenden müssen. Wendet der Erwerber das Split-Payment-Verfahren nicht an und zahlt er die Mehrwertsteuer auf ein anderes Konto als das MwSt-Konto des Lieferers ein, so wird ihm außerdem pro Tag eine Geldbuße in Höhe von 0,06 % des falsch eingezahlten Betrags auferlegt, wenn er dies nicht innerhalb von 30 Arbeitstagen berichtigt. Allerdings kann der Lieferer (und nicht der Erwerber) den Sachverhalt berichtigen und den fraglichen Betrag von seinem Hauptkonto auf sein MwSt-Konto überweisen, den Erwerber hierüber informieren und so jegliche Sanktionierung des Erwerbers vermeiden. Rumänien stellte klar, dass eine solche Überweisung durch den Lieferer nur eine Möglichkeit, aber keine Verpflichtung ist, da der Erwerber nach wie vor für die Einzahlung der Mehrwertsteuer auf das korrekte MwSt-Konto verantwortlich ist.

Ein solches Split-Payment-Verfahren stellt eine ungerechtfertigte und unverhältnismäßig hohe Bürde für den Erwerber dar. Wenn die Verpflichtung des Erwerbers bestehen bliebe, das Register der unter das Split-Payment-Verfahren fallenden Steuerpflichtigen zu konsultieren, sollte der Lieferer zumindest verpflichtet sein, den Erwerber durch einen Hinweis auf der Rechnung über die Pflicht zur Anwendung des Split-Payment-Verfahrens zu informieren. Da in Artikel 226 der MwSt-Richtlinie genau aufgeführt ist, welche Angaben die Rechnung enthalten muss, erfordert die Aufnahme einer zusätzlichen Angabe eine Ausnahmeregelung von diesem Artikel. Mit Schreiben vom 17. Mai 2018 informierte Rumänien die Kommission darüber, dass es die Aufnahme eines Hinweises auf die Anwendung des Split-Payment-Verfahrens in die Rechnung für unnötig hält.

Die Geldbuße für den Erwerber bei Nichtanwendung des Split-Payment-Verfahrens ist nach Ansicht der Kommission unverhältnismäßig hoch, falls der Lieferer für die Zahlung der Mehrwertsteuer zuständig bleibt.[1] Eine solche Geldbuße sollte vielmehr dem Lieferer auferlegt werden, insbesondere, weil dieser den Irrtum jederzeit durch Überweisung der erhaltenen Mehrwertsteuer auf sein MwSt-Konto berichtigen kann.

Artikel 273 der MwSt-Richtlinie gestattet im Übrigen den Mitgliedstaaten, weitere Pflichten vorzusehen, die sie für erforderlich erachten, um eine genaue Erhebung der Steuer sicherzustellen und um Steuerhinterziehung zu vermeiden. Das Gebot der Proportionalität gilt jedoch auch für die nach diesem Artikel getroffenen Maßnahmen.

[1] Rumänien teilte der Kommission mit, dass es keine Änderung bei der Verantwortlichkeit gibt und der Lieferer nach wie vor für die Zahlung der Mehrwertsteuer verantwortlich ist.

Aus den oben dargelegten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass das rumänische Split-Payment-Verfahren in keinem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen – genaue Erhebung der MwSt und Vermeidung der Steuerhinterziehung – steht.

Die Kommission teilte Rumänien mit, dass die Verpflichtung für gebietsfremde Händler, ein Konto bei einem rumänischen Finanzinstitut zu eröffnen, nicht mit Artikel 56 AEUV über den freien Dienstleistungsverkehr vereinbar ist. Die Kommission schlug ferner vor, dass Rumänien stattdessen solche Händler verpflichten können, ein Konto bei der Finanzverwaltung zu eröffnen, was jedoch auch in einer Fremdwährung möglich sein müsste. Rumänien bekräftigte in seiner Antwort, dass Zahlungen in Fremdwährungen auf ein Konto der Finanzverwaltung nicht möglich seien.

Die Kommission forderte Rumänien auf, ihren Bedenken hinsichtlich der Proportionalität der genannten Elemente des Split-Payment-Verfahrens Rechnung zu tragen und das Split-Payment-Verfahren entsprechend zu ändern. Rumänien ging jedoch auf die Forderungen der Kommission nicht ein.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

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