



Brüssel, den 12.12.2018
COM(2018) 813 final

2018/0413 (CNS)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

**zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der
Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Betrugsbekämpfung**

[...]

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Dieser Vorschlag ist Teil des Legislativpakets zur obligatorischen Übermittlung und zum obligatorischen Austausch von mehrwertsteuerrelevanten Zahlungsinformationen. Der Kontext des gesamten Pakets ist ausführlich in der Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Einführung bestimmter Pflichten für Zahlungsdienstleister¹ beschrieben.

Der Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer² ist ein wichtiger Bestandteil dieses Pakets: Er enthält Vorschriften dazu, wie die Mitgliedstaaten die von den Zahlungsdienstleistern gemäß Artikel 243b der MwSt-Richtlinie elektronisch bereitgestellten Aufzeichnungen auf einheitliche Weise erfassen sollen. Ferner wird mit dem Vorschlag ein neues zentrales elektronisches System für die Speicherung von Zahlungsinformationen und die weitere Verarbeitung dieser Informationen durch Betrugsbekämpfungsstellen in den Mitgliedstaaten im Rahmen von Eurofisc geschaffen. Eurofisc ist ein Netzwerk für den multilateralen Austausch von Frühwarninformationen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs, das gemäß Kapitel X der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 eingerichtet wurde.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für diese Initiative ist Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), dem zufolge der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der indirekten Steuern erlässt, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.

• Subsidiarität

Diese Initiative steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, da das Hauptproblem – d. h. der Mehrwertsteuerbetrug im elektronischen Geschäftsverkehr – alle Mitgliedstaaten betrifft und durch das Fehlen geeigneter Instrumente für die Steuerbehörden noch verschärft wird. Die Mitgliedstaaten allein sind nicht in der Lage, von Dritten wie Zahlungsdienstleistern die Informationen zu erhalten, die sie brauchen, um mehrwertsteuerpflichtige grenzüberschreitende Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen zu kontrollieren, die korrekte Anwendung der Mehrwertsteuervorschriften im elektronischen Geschäftsverkehr zu gewährleisten und den Mehrwertsteuerbetrug im elektronischen Geschäftsverkehr zu bekämpfen.

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

² Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1).

So können die Mitgliedstaaten insbesondere das Ziel, Informationen über grenzüberschreitende Zahlungen auszutauschen, um den Mehrwertsteuerbetrug im elektronischen Geschäftsverkehr zu bekämpfen, nicht einfach dadurch erreichen, dass sie die nationalen elektronischen Systeme über eine elektronische Schnittstelle miteinander verbinden (wegen der fehlenden Rechtsgrundlage für die Erhebung von Informationen in einem anderen Land). Ein solches System würde es in der Tat nicht erlauben, Zahlungsinformationen von verschiedenen Zahlungsdienstleistern, die einen einzigen Zahlungsempfänger betreffen, zu aggregieren und doppelte Aufzeichnungen über dieselben Zahlungen zu erkennen. Außerdem wäre kein vollständiger Überblick über die Zahlungen möglich, die Zahlungsempfänger von Zahlern in der Union erhalten haben.

Ein zentrales europäisches System für die Erhebung und den Austausch von Zahlungsinformationen ist der effektivste Weg, um Steuerbehörden einen vollständigen Überblick zu bieten, die Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften im elektronischen Geschäftsverkehr zu kontrollieren und Mehrwertsteuerbetrug zu bekämpfen. Eine Initiative zur Einführung neuer Kooperationsinstrumente zur Bekämpfung dieses Problems erfordert einen Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates.

- **Verhältnismäßigkeit**

Die Initiative geht nicht über das zur Erreichung des Ziels der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr erforderliche Maß hinaus. In Bezug auf den Datenschutz steht die Verarbeitung von Zahlungsinformationen im Einklang mit den Grundsätzen der Notwendigkeit (nur die zur Erreichung des Ziels der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr erforderlichen Informationen werden verarbeitet) und der Verhältnismäßigkeit (die Art der Informationen und die Art der Verarbeitung durch Betrugsbekämpfungsexperten der Steuerbehörden gehen nicht über das zur Erreichung des Ziels der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr erforderliche Maß hinaus) sowie mit der Datenschutz-Grundverordnung³, der Verordnung (EU) 2018/1725⁴ und der Charta der Grundrechte⁵.

Die in der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 und dem europäischen Datenschutzrahmen festgelegten Schutzklauseln werden für den Austausch von Zahlungsinformationen gemäß dem vorliegenden Vorschlag gelten. In Bezug auf die Beurteilung der Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit ist zunächst festzustellen, dass die Erhebung, der Austausch und die Analyse von mehrwertsteuerrelevanten Informationen die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr zum Ziel haben. Dies kommt in der Konsultation der Interessenträger deutlich zum Ausdruck, in der die Steuerbehörden unterstrichen, dass sie Zugang zu Zahlungsinformationen benötigen, um den Mehrwertsteuerbetrug im elektronischen Geschäftsverkehr wirksam bekämpfen zu können.

³ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

⁴ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

⁵ Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391).

Die Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation (Einzelpersonen und Unternehmen) bestätigten außerdem, dass Zahlungsinformationen notwendig sind, um den Steuerbehörden bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr zu helfen (solange die Verbraucherinformationen vertraulich bleiben). Zudem würden nur Informationen über potenzielle Fälle von Mehrwertsteuerbetrug im elektronischen Geschäftsverkehr an die Steuerbehörden übermittelt und unter ihnen ausgetauscht. Das bedeutet, dass nur die Informationen ausgetauscht würden, die notwendig sind, um potenzielle Betrüger aufzufindig zu machen, welche außerhalb des Mitgliedstaats des Verbrauchs ansässig sind (d. h. es würden keinerlei Informationen über inländische Zahlungen ausgetauscht), wie die Zahl der Zahlungsvorgänge, das Datum des Zahlungsvorgangs sowie die Information, wo der Vorgang – grundsätzlich – mehrwertsteuerpflichtig wäre. Es müssen keinerlei Informationen über die Personen ausgetauscht werden, die eine Zahlung online leisten (d. h. die Verbraucher), mit Ausnahme von Informationen über den Ursprung der Zahlung (z. B. der Ort der für die Zahlung verwendeten Bank, der notwendig ist, um den Ort der Besteuerung zu ermitteln). Es wäre daher nicht möglich, die Zahlungsinformationen zu nutzen, um Verbrauchergewohnheiten zu überwachen.

Es würde ein zentrales elektronisches Zahlungsinformationssystem (im Folgenden „CESOP“) eingerichtet, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, auf nationaler Ebene gespeicherte Zahlungsinformationen zu übermitteln, um so wirksam gegen den Mehrwertsteuerbetrug im elektronischen Geschäftsverkehr vorzugehen. Das CESOP wäre in der Lage, für jeden Zahlungsempfänger alle von den Mitgliedstaaten übermittelten mehrwertsteuerrelevanten Zahlungsinformationen zu aggregieren und einen vollständigen Überblick über die von den Zahlern (d. h. den Verbrauchern, die Online-Einkäufe tätigen) in der EU an die Zahlungsempfänger (d. h. die Unternehmen) geleisteten Zahlungen zu generieren. Das CESOP könnte Mehrfachaufzeichnungen desselben Zahlungsvorgangs erkennen, die von den Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen bereinigen (d. h. Duplikate löschen, Fehler korrigieren oder melden usw.) und es den Eurofisc-Verbindungsbeamten ermöglichen, die Zahlungsdaten mit den gemäß der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 ausgetauschten Mehrwertsteuerdaten abzugleichen; die Informationen würden nur so lange gespeichert, wie die Steuerbehörden für die Mehrwertsteuerkontrollen benötigen. Nur die Eurofisc-Verbindungsbeamten aus den Mitgliedstaaten könnten auf das CESOP zugreifen, das einzig für Ermittlungen in Verdachtsfällen oder erwiesenen Fällen von Mehrwertsteuerbetrug dient.

Was die Datenspeicherung angeht, so würde das CESOP ein angemessenes Sicherheitsniveau im Einklang mit den Vorschriften zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe der Union gewährleisten.

Der Austausch von Informationen zwischen den Steuerbehörden würde ausschließlich im Rahmen des Eurofisc-Netzes erfolgen. Das zentrale elektronische System wird nur für die Eurofisc-Verbindungsbeamten zugänglich sein. Der Zugang zum CESOP würde durch die Verwendung einer Nutzer-Identifizierung erfolgen, das System würde jeden Zugang registrieren. Außerdem würden die Informationen im CESOP nur zwei Jahre lang gespeichert, um den Mitgliedstaaten einen angemessenen Zeitraum für die Durchführung von Mehrwertsteuerprüfungen zu geben. Die Informationen würden nach zwei Jahren gelöscht.

Das System würde über keine Schnittstelle mit dem Internet verfügen, da die Zahlungsdienstleister ihre Informationen den nationalen Behörden übermitteln würden. Der Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden würde über das sichere gemeinsame Kommunikationsnetz erfolgen, über das sämtliche Informationen zwischen den

Steuer- und Zollbehörden ausgetauscht werden und das über alle erforderlichen Sicherheitsmerkmale verfügt (einschließlich der Verschlüsselung von Informationen).

Die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs ist ein wichtiges Ziel des allgemeinen öffentlichen Interesse der Union und der Mitgliedstaaten im Sinne des Artikels 23 Absatz 1 Buchstabe e der Datenschutz-Grundverordnung und des Artikels 20 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2018/1725. Um dieses wichtige Ziel und dessen wirksame Verfolgung durch die Steuerbehörden zu gewährleisten, gelten die Einschränkungen gemäß Artikel 55 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010.

- **Wahl des Instruments**

Für die Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 ist eine Verordnung erforderlich.

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

- **Ex-post-Bewertungen**

Der vorliegende Vorschlag beruht auf einer Bewertung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010, insbesondere der Abschnitte zu ihrer Anwendung zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr.⁶ Die Ergebnisse der Ex-Post-Bewertung sind in der Begründung des Vorschlags zur Änderung der MwSt-Richtlinie ausführlich erläutert.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Auswirkungen auf den Haushalt sind ausführlich in der Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Einführung bestimmten Pflichten für Zahlungsdienstleister erläutert.

5. WEITERE ANGABEN

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

Die Eurofisc-Berichte und die Jahresstatistiken der Mitgliedstaaten werden im Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden⁷ gemäß Artikel 49 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 vorgelegt und erörtert. Den Vorsitz im Ständigen Ausschuss führt die Europäische Kommission. Außerdem wird die Kommission bestrebt sein, von den Mitgliedstaaten jegliche relevanten Informationen über die Funktionsweise des neuen Systems und über Betrugsfälle einzuholen. Gegebenenfalls erfolgt die Koordinierung im Rahmen des Fiscalis-Ausschusses (dieser Ausschuss wurde noch nicht im Rahmen des neuen Fiscalis-Programms⁸ eingesetzt).

⁶ Siehe die beigefügte Folgenabschätzung, Anhang 3, Abschnitt 4.

⁷ Der Ständige Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC) setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen; den Vorsitz führt die Kommission. Der SCAC ist für die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 zuständig.

⁸ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms „Fiscalis“ für die Zusammenarbeit im Steuerbereich (COM(2018) 443 final), Artikel 18.

Die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 und die Richtlinie 2006/112/EG regeln bereits die regelmäßige Erstellung von Bewertungen und Berichten durch die Kommission. Daher wird die Kommission entsprechend den bereits bestehenden Verpflichtungen dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 alle fünf Jahre über das Funktionieren des neuen Instruments für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden Bericht erstatten.

Zudem wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Artikel 404 der Richtlinie 2006/112/EG alle vier Jahre einen Bericht über das Funktionieren der neuen gemeinsamen Mehrwertsteuerpflichten für Zahlungsdienstleister unterbreiten. Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass beide Berichte auf der Grundlage derselben Erkenntnisse koordiniert werden.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

In Artikel 2 werden neue Begriffsbestimmungen hinzugefügt, um den Austausch von Zahlungsinformationen mit den in der Richtlinie (EU) 2015/2366 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt⁹ verwendeten Begriffen in Einklang zu bringen.

In Kapitel V wird ein Abschnitt 2 hinzugefügt, mit dem ein neues zentrales elektronisches System von Zahlungsinformationen (CESOP) eingeführt wird, das von der Kommission entwickelt werden soll. Außerdem werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die von den Zahlungsdienstleistern gemäß Artikel 243b der MwSt-Richtlinie elektronisch bereitgestellten Aufzeichnungen zu erfassen. Um den Verwaltungsaufwand für die Zahlungsdienstleister auf ein Mindestmaß zu beschränken, ist gemäß Artikel 24b Absatz 2 Buchstabe b ein gemeinsames elektronisches Format für die Erfassung dieser Aufzeichnungen im Wege von Durchführungsrechtsakten zu erlassen. Die zuständigen Behörden (im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 904/2010) der Mitgliedstaaten müssen die Informationen, die sie von den in ihrem Mitgliedstaat ansässigen Zahlungsdienstleistern vierteljährlich erheben, an das CESOP übermitteln. Die Mitgliedstaaten können jede nationale Dienststelle der Steuerverwaltung mit der Erhebung der Zahlungsinformationen bei den Zahlungsdienstleistern gemäß dem vorgeschlagenen Artikel 24b Absätze 1 und 2 beauftragen. Jedoch ist nur die zuständige Behörde im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 befugt, Informationen an das CESOP weiterzuleiten (Artikel 24b Absatz 3).

Das CESOP wird formale Fehler in den übermittelten Informationen korrigieren (Bereinigung) und die von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats übermittelten gesamten Zahlungsinformationen je Zahlungsempfänger (Empfänger der Beträge) aggregieren. Anschließend wird das CESOP die Informationen analysieren (d. h. die Zahlungsinformationen mit den Mehrwertsteuerinformationen abgleichen, die den Eurofisc-Beamten vorliegen) und den Eurofisc-Beamten der Mitgliedstaaten damit einen vollständigen Überblick über die von einem bestimmten Zahlungsempfänger erhaltenen Zahlungen bieten. Die Eurofisc-Verbindungsbeamten werden insbesondere in der Lage sein festzustellen, ob die von einem bestimmten Zahlungsempfänger in einem bestimmten Zeitraum aus allen Mitgliedstaaten erhaltenen Zahlungen 10 000 EUR übersteigen. Der Schwellenwert von 10 000 EUR für Lieferungen und Dienstleistungen innerhalb der Union gilt gemäß der

⁹ Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 35).

Richtlinie über die Mehrwertsteuer im elektronischen Geschäftsverkehr ab 2021¹⁰. Übersteigt der jährliche Gesamtumsatz eines Lieferers oder Dienstleisters innerhalb der EU diesen Schwellenwert, gilt als Ort der Lieferung bzw. der Erbringung einer Dienstleistung der Mitgliedstaat des Verbrauchs.

Die Speicherdauer im CESOP beträgt zwei Jahre. Diese Speicherdauer ist angemessen, da sie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Notwendigkeit der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr durch die Steuerbehörden, dem hohen Datenvolumen, das in CESOP gespeichert wird, und der Sensibilität der im System gespeicherten Zahlungsinformationen herstellt.

Die Informationen über eingehende Zahlungen werden es den Mitgliedstaaten erlauben, inländische Lieferer bzw. Dienstleister zu ermitteln, die Gegenstände und Dienstleistungen ins Ausland verkaufen, ohne ihren Mehrwertsteuerpflichten nachzukommen. Informationen über ausgehende Zahlungen ermöglichen es, im Ausland (entweder in einem anderen Mitgliedstaat oder außerhalb der Union) ansässige Lieferer zu ermitteln, die die Mehrwertsteuer in einem bestimmten Mitgliedstaat entrichten müssten.

Die Einrichtung des CESOP wird mindestens drei Jahre dauern. In dieser Zeit müssten die Kommission und die Mitgliedstaaten im Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden eine Reihe technischer Einzelheiten ausarbeiten, die in Artikel 24e aufgeführt sind. Mit diesem Artikel wird der Kommission die Befugnis erteilt, eine Durchführungsverordnung mit technischen Maßnahmen zu erlassen, um unter anderem das System einzurichten, zu pflegen und zu verwalten. Für die Zwecke dieses Artikels ist unter Pflege des Systems die Realisierung bestimmter (vor allem IT-relevanter) technischer und Leistungsanforderungen, die zur Einrichtung, zur Pflege, zur Festlegung von Standards für die Interoperabilität mit den Mitgliedstaaten und ähnliche Maßnahmen notwendig sind, zu verstehen. Die Verwaltung ist ein Betriebsprozess zur Überwachung der Leistungsfähigkeit und des Lebenszyklus des Systems. So kann die Kommission beispielsweise beschließen, das System zu aktualisieren, es zu migrieren, Leistungsberichte zu erstellen oder den Zugang zu kontrollieren.

Die Kommission würde die Kosten der Entwicklung und Pflege des CESOP sowie die Kosten der Aufrechterhaltung der Verbindung zwischen dem CESOP und den nationalen Systemen der Mitgliedstaaten tragen; die Mitgliedstaaten würden die Kosten für alle notwendigen Entwicklungen in ihren nationalen Systemen übernehmen. Weitere Einzelheiten sind im Finanzbogen und in Abschnitt 4 der Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf bestimmte Mehrwertsteuerpflichten für bestimmte Steuerpflichtige beschrieben, der Teil dieses Pakets ist.

Aufgrund der Investitionen und der laufenden Kosten und weil das System von den Eurofisc-Verbindungsbeamten genutzt wird, wird ein Unterabsatz zu Artikel 37 hinzugefügt, um eine neue Berichtspflicht für die Mitgliedstaaten und die Kommission im Rahmen des Eurofisc-Jahresberichts einzuführen, um zu ermitteln, ob das System dazu beiträgt, dass mehr Mehrwertsteuer festgesetzt und erhoben wird oder dass spezifische Mehrwertsteuerkontrollen durchgeführt werden.

In dem neuen Absatz 1a des Artikels 55 wird klargestellt, dass die Mitgliedstaaten die Zahlungsinformationen nicht zur Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage, zur Erhebung

¹⁰ Richtlinie (EU) 2017/2455 des Rates vom 5. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG und der Richtlinie 2009/132/EG in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen (ABl. L 348 vom 29.12.2017, S. 7).

der Mehrwertsteuer oder zur Durchführung von administrativen Mehrwertsteuerkontrollen nutzen dürfen, es sei denn, die Zahlungsinformationen wurden mit anderen, den Steuerbehörden vorliegenden Informationen abgeglichen. Schließlich gelten für das CESOP die Einschränkungen der Datenschutzpflichten und -rechte gemäß Artikel 55 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010.

Diese Einschränkungen sind notwendig, um unverhältnismäßig hohe Anstrengungen der Mitgliedstaaten und der Kommission zu vermeiden, die es i) den Steuerbehörden und ii) der Kommission unmöglich machen würden, ihre gesetzlich festgelegten Aufgaben der i) Analyse und Verarbeitung von Informationen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr bzw. ii) der Verwaltung des Systems zu erfüllen.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Betrugsbekämpfung

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 Parlaments¹,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses²,

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) In der Verordnung (EU) Nr. 904/2010³ des Rates sind unter anderem Vorschriften für die Speicherung und den Austausch bestimmter Informationen auf elektronischem Weg festgelegt.
- (2) Der zunehmende elektronische Geschäftsverkehr erleichtert die grenzüberschreitende Lieferung von Gegenständen und Dienstleistungen an Verbraucher in den Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang ist mit grenzüberschreitender Lieferung eine Situation gemeint, in der die Mehrwertsteuer in einem Mitgliedstaat geschuldet wird und der Lieferer in einem anderen Mitgliedstaat, einem Drittland oder einem Drittgebiet ansässig ist. Betrügerische Unternehmen, die in einem Mitgliedstaat oder in einem Drittland oder einem Drittgebiet ansässig sind, nutzen die Möglichkeiten des elektronischen Geschäftsverkehrs aus, um unfaire Markt Vorteile zu erlangen, indem sie ihre Mehrwertsteuerpflichten umgehen. Gilt das Prinzip der Besteuerung im Bestimmungsland, benötigen die Mitgliedstaaten des Verbrauchs geeignete Instrumente, um diese betrügerischen Unternehmen ermitteln und kontrollieren zu können, weil die Verbraucher keine Aufzeichnungspflichten haben.
- (3) Die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs erfolgt traditionell zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Aufzeichnungen der unmittelbar am steuerpflichtigen Umsatz beteiligten Unternehmen. Bei grenzüberschreitenden Lieferungen von Unternehmen an Endverbraucher, die typisch für den elektronischen Geschäftsverkehr sind, sind diese

¹ ABl. C, S. .

² ABl. C, S. .

³ Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1).

Informationen nicht immer unmittelbar verfügbar, weswegen die Steuerbehörden neue Instrumente benötigen, um den grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug im elektronischen Geschäftsverkehr wirksam bekämpfen zu können.

- (4) In den allermeisten Fällen grenzüberschreitender Online-Einkäufe durch europäische Verbraucher werden die Zahlungen über Zahlungsdienstleister abgewickelt. Um einen Zahlungsvorgang auszuführen, verfügt ein Zahlungsdienstleister über bestimmte Informationen zur Identifizierung des Empfängers der grenzüberschreitenden Zahlung sowie über Angaben zu der Höhe des Betrags, dem Datum des Zahlungsvorgangs und dem Herkunftsmitgliedstaat der Zahlung. Die Steuerbehörden benötigen diese Informationen, um ihre grundlegenden Aufgaben zur Ermittlung betrügerischer Unternehmen auszuführen und um die Mehrwertsteuerschuld im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Lieferungen von Unternehmen an Endverbraucher festzustellen. Es ist daher notwendig und verhältnismäßig, dass die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten Zugang zu den mehrwertsteuerrelevanten Informationen erhalten, die ein Zahlungsdienstleister besitzt, und dass die Mitgliedstaaten diese Informationen austauschen, um Mehrwertsteuerbetrug im elektronischen Geschäftsverkehr aufzudecken und zu bekämpfen.
- (5) Die Bereitstellung für die Steuerbehörden von Instrumenten für den Zugang zu und den Austausch von diesen mehrwertsteuerrelevanten Informationen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Zahlungen – egal sie ob an Unternehmen oder an Verbraucher erfolgen – ist eine notwendige und angemessene Maßnahme zur wirksamen Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr. Diese Instrumente sind von wesentlicher Bedeutung, da die Steuerbehörden diese Informationen für die Zwecke von Mehrwertsteuerkontrollen und zum Schutz der öffentlichen Einnahmen, aber auch der ehrlichen Unternehmen in den Mitgliedstaaten benötigen, wodurch wiederum Arbeitsplätze und die europäischen Bürgerinnen und Bürger geschützt werden.
- (6) Es ist wichtig, dass die Verarbeitung und der Austausch von Informationen über Zahlungsvorgänge zwischen den Mitgliedstaaten in einem angemessenen Verhältnis zum Ziel der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr stehen. Daher sollten keine Informationen über Verbraucher oder Zahler und über Zahlungen, die wahrscheinlich nicht im Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit stehen, von den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten erfasst und ausgetauscht werden.
- (7) Die Aufzeichnungspflichten für Zahlungsdienstleister gemäß der Richtlinie 2006/112/EG⁴ verpflichten die zuständigen nationalen Behörden, Informationen über Zahlungsvorgänge zu erfassen, auszutauschen und zu analysieren.
- (8) Ein zentrales elektronisches Informationssystem (im Folgenden „CESOP“), an das die Mitgliedstaaten ihre auf nationaler Ebene gespeicherten Zahlungsinformationen übermitteln, würde die Mitgliedstaaten dem Ziel einer wirksameren Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr näher bringen. Dieses System sollte für jeden Zahlungsempfänger alle von den Mitgliedstaaten übermittelten mehrwertsteuerrelevanten Zahlungsinformationen aggregieren und in der Lage sein, einen vollständigen Überblick über die von den Zahlern in der EU an die Zahlungsempfänger geleisteten Zahlungen zu generieren. Das Informationssystem

⁴ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

sollte außerdem Mehrfachaufzeichnungen desselben Zahlungsvorgangs erkennen, die von den Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen bereinigen (z. B. Duplikate löschen, Datenfehler korrigieren) und es den Eurofisc-Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten ermöglichen, die Zahlungsdaten mit den ihnen vorliegenden Mehrwertsteuerdaten abzugleichen und für Untersuchungen mutmaßlicher Fälle von Mehrwertsteuerbetrug oder zur Aufdeckung von Betrugsfällen zu verwenden.

- (9) Steuern sind ein wichtiges Ziel des allgemeinen öffentlichen Interesses der Union und der Mitgliedstaaten, was im Zusammenhang mit möglichen Beschränkungen der Pflichten und Rechte gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ und mit dem Datenschutz gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates⁶ anerkannt wurde. Beschränkungen in Bezug auf Datenschutzrechte sind aufgrund der Art und des Umfangs der Informationen, die von Zahlungsdienstleistern stammen, notwendig und sollten auf der Grundlage der spezifischen und vordefinierten Bedingungen gemäß Artikel 243b bis 243d der Richtlinie 2006/112/EG definiert werden.
- (10) Es ist daher notwendig, die Rechte betroffener Personen gemäß Artikel 55 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 einzuschränken. Die uneingeschränkte Anwendung der Rechte und Pflichten der betroffenen Personen würde die Wirksamkeit der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr erheblich einschränken und könnte es den betroffenen Personen aufgrund des schieren Umfangs der von den Zahlungsdienstleistern übermittelten Informationen und der sich daraus ergebenden hohen Zahl von Anträgen der betroffenen Personen bei den Mitgliedstaaten oder bei der Kommission oder bei beiden erlauben, laufende Analysen und Ermittlungen zu behindern. Dadurch würden die Wirksamkeit des Systems und die Fähigkeit der Steuerbehörden beeinträchtigt, das Ziel dieser Verordnung zu verfolgen, da die gemäß dieser Verordnung durchgeführten Untersuchungen, Analysen, Ermittlungen und Verfahren gefährdet würden. Das Ziel der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs kann daher nicht durch andere, weniger restriktive, aber genauso wirksame Mittel erreicht werden. Außerdem wären diese Beschränkungen den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten und sind notwendige und angemessene Maßnahmen in einer demokratischen Gesellschaft.
- (11) Der Austausch von Zahlungsdaten zwischen Steuerbehörden ist für die wirksame Betrugsbekämpfung von zentraler Bedeutung. Nur die Eurofisc-Verbindungsbeamten sollten die Zahlungsinformationen verarbeiten, und zwar ausschließlich für die Zwecke der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs. Die Informationen sollten nicht für andere als die in dieser Verordnung festgelegten Zwecke wie beispielsweise für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- (12) Um die Rechte und Pflichten gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 zu schützen, ist es jedoch wichtig, dass Informationen über Zahlungsvorgänge nicht für die

⁵ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

⁶ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

automatisierte Profilerstellung genutzt und immer im Abgleich mit anderen, den Steuerbehörden in den Mitgliedstaaten vorliegenden Steuerinformationen überprüft werden.

- (13) Es ist notwendig und angemessen, dass Zahlungsdienstleister Aufzeichnungen der Informationen über Zahlungsvorgänge zwei Jahre lang aufbewahren, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr und bei der Ermittlung von Betrügern zu unterstützen. Dieser Zeitraum ist mindestens notwendig, damit die Mitgliedstaaten Kontrollen wirksam durchführen und in mutmaßlichen Fällen von Mehrwertsteuerbetrug ermitteln oder Mehrwertsteuerbetrug aufdecken können, und er ist angemessen angesichts des Umfangs der Zahlungsinformationen und ihrer Sensibilität in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten.
- (14) Die Eurofisc-Verbindungsbeamten aller Mitgliedstaaten sollten für die Zwecke der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs Zugang zu den Informationen über Zahlungsvorgänge erhalten und diese analysieren können. Ordnungsgemäß akkreditierte Personen der Kommission sollten nur für die Zwecke der Entwicklung und Pflege des zentralen elektronischen Informationssystems Zugriff auf die Informationen haben. Beide Nutzergruppen sollten an die Vertraulichkeitsregeln dieser Verordnung gebunden sein.
- (15) Da die Einführung des zentralen elektronischen Informationssystems neue technologische Entwicklungen erfordern wird, ist es notwendig, die Anwendung dieser Verordnung zu verschieben, damit die Mitgliedstaaten und die Kommission diese Technologien entwickeln können.
- (16) Der Mehrwertsteuerbetrug im elektronischen Geschäftsverkehr ist ein gemeinsames Problem aller Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten allein verfügen nicht über die erforderlichen Informationen, um sicherzustellen, dass die Mehrwertsteuervorschriften für den elektronischen Geschäftsverkehr korrekt angewendet werden, und um gegen den Mehrwertsteuerbetrug im elektronischen Geschäftsverkehr vorzugehen. Da das Ziel dieser Verordnung, d. h. die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr, wegen des grenzüberschreitenden Wesens des elektronischen Geschäftsverkehrs von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann, sondern auf Unionsebene besser zu verwirklichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.
- (17) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden. Diese Verordnung zielt insbesondere darauf ab, die uneingeschränkte Wahrung des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten nach Artikel 8 der Charta zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang schränkt diese Verordnung die Menge der personenbezogenen Daten, die den Steuerbehörden zur Verfügung gestellt werden, stark ein. Die Verarbeitung von Zahlungsinformationen gemäß dieser Verordnung erfolgt nur für die Zwecke der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr. Die übermittelten und ausgetauschten Zahlungsdaten sollten nur von Eurofisc-Verbindungsbeamten der Steuerbehörden innerhalb der Grenzen dessen verarbeitet werden, was zur Erreichung des Ziels der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr angemessen ist.

- (18) Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 konsultiert und hat am [...] eine Stellungnahme abgegeben⁷.
- (19) Die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1
Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010

Die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 wird wie folgt geändert:

- (1) In Artikel 2 werden die folgenden Buchstaben s bis v angefügt:
- „(s) ‚Zahlungsdienstleister‘ eine der in Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a bis f der Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates(*) aufgeführten Stellen oder eine natürliche oder juristische Person, für die eine Ausnahme gemäß Artikel 32 der genannten Richtlinie gilt;
 - (t) ‚Zahlungsvorgang‘ einen Vorgang gemäß der Definition in Artikel 4 Nummer 5 der Richtlinie (EU) 2015/2366;
 - (u) ‚Zahler‘ eine natürlich oder juristische Person gemäß der Definition in Artikel 4 Nummer 8 der Richtlinie (EU) 2015/2366;
 - (v) ‚Zahlungsempfänger‘ eine natürliche oder juristische Person gemäß der Definition in Artikel 4 Nummer 9 der Richtlinie (EU) 2015/2366.

(*) Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG (ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 35).“

- (2) Kapitel V wird wie folgt geändert:
- (a) Die Überschrift des Kapitels V erhält folgende Fassung:
„ERHEBUNG, SPEICHERUNG UND AUSTAUSCH BESTIMMTER INFORMATIONEN“;
- (b) der folgende Abschnitt 1 wird eingefügt:
„ABSCHNITT 1
Automatisierter Zugang zu bestimmten, in nationalen elektronischen Systemen gespeicherten Informationen“;
- (c) nach Artikel 24 wird folgender Abschnitt 2 eingefügt:
„ABSCHNITT 2

⁷ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

Erhebung bestimmter Informationen und zentrales elektronisches System“;

- (d) die folgenden Artikel 24a bis 24f werden eingefügt:

„Artikel 24a

Die Kommission entwickelt, pflegt, hostet und verwaltet ein zentrales elektronisches Zahlungsinformationssystem (im Folgenden „CESOP“) zum Zwecke der Untersuchung mutmaßlicher Fälle von Mehrwertsteuerbetrug oder der Aufdeckung von Mehrwertsteuerbetrug.

Artikel 24b

1. Jeder Mitgliedstaat erhebt und speichert in einem nationalen elektronischen System die in Artikel 243b der Richtlinie 2006/112/EG(*) aufgeführten Informationen über Zahlungsempfänger und Zahlungsvorgänge.
2. Jeder Mitgliedstaat erhebt die in Absatz 1 aufgeführten Informationen bei den Zahlungsdienstleistern:
 - (a) spätestens zehn Tag nach Ablauf des Kalenderquartals, auf das sich die Informationen beziehen;
 - (b) mittels eines elektronischen Standardformulars.
3. Die zuständige Behörde eines jeden Mitgliedstaats übermittelt die in Absatz 1 genannten Informationen spätestens fünfzehn Tage nach Ablauf des Kalenderquartals, auf das sich die Informationen beziehen, an das CESOP.

(*) Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

Artikel 24c

1. Die Kommission stellt sicher, dass das CESOP über folgende Funktionalitäten verfügt:
 - (a) Speicherung der gemäß Artikel 24b Absatz 3 übermittelten Informationen;
 - (b) Aggregation der gemäß Buchstabe a gespeicherten Informationen für jeden einzelnen Zahlungsempfänger;
 - (c) Analyse der gemäß den Buchstaben a und b gespeicherten Informationen im Zusammenhang mit den gemäß dieser Verordnung übermittelten oder erhobenen relevanten gezielten Informationen;
 - (d) Bereitstellung der unter den Buchstaben a, b und c genannten Informationen für die in Artikel 36 Absatz 1 genannten Eurofisc-Verbindungsbeamten.
2. Die in Absatz 1 Buchstaben a und b genannten Informationen werden für höchstens zwei Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Informationen dem System übermittelt wurden, im CESOP gespeichert.

Artikel 24d

Die Kommission gewährt Eurofisc-Verbindungsbeamten, die über eine CESOP-Nutzerkennung verfügen, den Zugang zu den im CESOP gespeicherten Informationen, wenn diese für die Untersuchung mutmaßlicher Fälle von Mehrwertsteuerbetrug oder zur Aufdeckung von Mehrwertsteuerbetrug benötigt werden.

Artikel 24e

Die folgenden Maßnahmen, Aufgaben, technischen Einzelheiten, Formate des elektronischen Standardformulars, Angaben, praktischen Regelungen und Sicherheitsverfahren werden nach dem Verfahren des Artikels 58 Absatz 2 festgelegt:

- (a) die technischen Maßnahmen zur Einrichtung und Pflege des CESOP;
- (b) die Aufgaben der Kommission bei der Verwaltung des CESOP;
- (c) die technischen Einzelheiten der Infrastruktur und der Instrumente zur Gewährleistung der Verbindung und der allgemeinen Interoperabilität zwischen den in Artikel 24b genannten nationalen elektronischen Systemen und dem CESOP;
- (d) die in Artikel 24b Absatz 2 Buchstabe b genannten elektronischen Standardformulare;
- (e) die Informationen und technischen Einzelheiten betreffend den in Artikel 24c Absatz 1 Buchstabe d genannten Zugang zu den Informationen;
- (f) die praktischen Vorkehrungen zur Identifizierung des Eurofisc-Verbindungsbeamten, der gemäß Artikel 24d Zugang zum CESOP haben wird;
- (g) das Verfahren, um zu gewährleisten, dass geeignete technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen getroffen werden, sowohl zum Zeitpunkt der Entwicklung des CESOP als auch bei der Verarbeitung der Informationen im CESOP.

Artikel 24f

1. Die Kosten der Einrichtung, des Betriebs und der Pflege des CESOP gehen zulasten des Gesamthaushaltsplans der Union. Diese Kosten umfassen die Kosten für die sichere Verbindung zwischen dem CESOP und den nationalen Systemen der Mitgliedstaaten sowie die Dienstleistungen, die für die Ausführung der in Artikel 24c Absatz 1 aufgeführten Funktionalitäten erforderlich sind.
2. Die Mitgliedstaaten tragen die Kosten und sind verantwortlich für alle erforderlichen Entwicklungen in ihren nationalen elektronischen Systemen gemäß Artikel 24b Absatz 1.“
- (3) In Artikel 37 wird folgender Unterabsatz angefügt:
„In dem jährlichen Bericht werden für jeden Mitgliedstaat mindestens die Zahl der ausgeführten Kontrollen und der Betrag der dank der Informationen gemäß Artikel 24d zusätzlich festgesetzten und erhobenen Mehrwertsteuer angegeben.“
- (4) in Artikel 55 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„1a Die in Kapitel V Abschnitt 2 genannten Informationen werden ausschließlich für die in Absatz 1 genannten Zwecke verwendet, wenn sie im Abgleich mit anderen, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorliegenden Mehrwertsteuerinformationen überprüft wurden.“

Artikel 2

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

Sie gilt ab dem 1. Januar 2022.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*