

# KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(94) 422 endg.  
Brüssel, den 12.10.1994

## MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

Antrag der niederländischen Regierung gemäß Artikel 27 Absätze 1 und 2 der Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie (77/388/EWG) auf Einführung einer von der Richtlinie abweichenden Maßnahme zur Erhebung der Steuer im Bekleidungssektor

Antrag der niederländischen Regierung gemäß Artikel 27 Absätze 1 und 2 der Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie (77/388/EWG) auf Einführung einer von der Richtlinie abweichenden Maßnahme zur Erhebung der Steuer im Bekleidungssektor

(Mitteilung der Kommission an den Rat)

## **I. Vorbemerkung**

- a. Auf Grund der Richtlinie 77/388/EWG des Rates<sup>1</sup> sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, das gemeinsame Mehrwertsteuersystem anzuwenden. Gemäß Artikel 27 Absatz 1 der Richtlinie kann der Rat jedoch jeden Mitgliedstaat ermächtigen, abweichende Sondermaßnahmen einzuführen, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhüten.
- b. Das Königreich der Niederlande hat mit einem am 19. Juli 1994 im Generalsekretariat der Kommission eingegangenen Schreiben seiner Ständigen Vertretung die Kommission mit einer geplanten Maßnahme zur Verhütung bestimmter Steuerhinterziehungen im Bekleidungssektor befaßt.
- c. Mit Schreiben des Generalsekretariats der Kommission vom 16. August 1994 wurden die übrigen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 27 Absatz 3 der Richtlinie von der geplanten Maßnahme der niederländischen Regierung unterrichtet. Nach Artikel 27 Absatz 4 können die Kommission oder die Mitgliedstaaten beantragen, die Angelegenheit im Rat zu erörtern.

## **II. Beschreibung der Maßnahme**

Im März 1982 hatte die niederländische Regierung auf der Grundlage von Artikel 27 Absätze 1 bis 4 der Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie 77/388/EWG den Antrag gestellt, in Abweichung von Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie eine Regelung einzuführen, wonach die Pflicht zur Entrichtung der Mehrwertsteuer im Bauwesen, im Metallbau und im Schiffbau vom Zulieferer auf den Hauptunternehmer verlagert wird.

Da weder die Kommission noch ein Mitgliedstaat innerhalb der in Artikel 27 Absatz 4 vorgesehenen Frist beantragt hat, die Angelegenheit im Rat zu erörtern, gilt die beantragte abweichende Maßnahme als vom Rat zum 20. Juni 1982 genehmigt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ABl. Nr. L 145 vom 13.6.1977, S. 1, zuletzt geändert durch die Richtlinie 94/5/EG (ABl. Nr. L 60 vom 3.3.1994, S. 16).

<sup>2</sup> ABl. Nr. C 197 vom 31.7.1982, S. 1.

Eine ähnliche Abweichungsmaßnahme wurde mit der Entscheidung des Rates vom 23. November 1992<sup>3</sup> im Bekleidungssektor genehmigt. Aufgrund dieser Entscheidung konnten die Niederlande in ihre Rechtsvorschriften eine Regelung aufnehmen, der zufolge die Steuererhebung so verlagert wird, daß die Pflicht zur Entrichtung der Mehrwertsteuer nicht mehr beim Zulieferer, sondern beim Konfektionsunternehmen (Hauptunternehmer) liegt.

Zweck der von den Niederlanden nunmehr beabsichtigten Maßnahme ist, den Anwendungsbereich dieser Verlagerungsregelung auszudehnen und die Mehrwertsteuer, die nach Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a der Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie grundsätzlich vom Hauptunternehmer zu entrichten wäre, beim Auftraggeber zu erheben.

### **III. Stellungnahme der Kommission**

Nach Artikel 21 der Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie schuldet die Steuer grundsätzlich der Steuerpflichtige, der den steuerbaren Umsatz bewirkt.

Von dem Grundsatz nach Artikel 21, daß der den Umsatz bewirkende Steuerpflichtige selbst Steuerschuldner ist, kann nur dann abgewichen werden, wenn der Steuerpflichtige nicht im Inland ansässig ist.

Die Kommission ist generell der Ansicht, daß sich die Bezeichnung des Empfängers einer steuerbaren Leistung als Steuerschuldner auf Ausnahmefälle beschränken sollte, da sie gegen die Grundlagen des Mehrwertsteuersystems - fraktionierte Steuerzahlung, Inrechnungstellung der Mehrwertsteuer durch den Steuerpflichtigen, der die Leistung erbringt, und Vorsteuerabzug durch den Empfänger der Leistung - verstößt.

Die Niederlande haben, nachdem sie vom Rat dazu ermächtigt worden waren, in ihr Steuerrecht Vorschriften aufgenommen, die von diesem Prinzip abweichen. Diese Vorschriften, denen zufolge der Empfänger der Leistung zum Steuerschuldner wird, waren nach Auffassung der niederländischen Regierung zur Bekämpfung von Steuerhinterziehungen im Bekleidungssektor, in der Bauwirtschaft sowie im Metall- und im Schiffbau unerlässlich.

Die Steuerhinterziehung besteht darin, daß der Unternehmer, der die Leistung erbringt, d.h. der Zulieferer, die Mehrwertsteuer dem Hauptunternehmer in Rechnung stellt, ohne sie an den Fiskus abzuführen, während gleichzeitig der Hauptunternehmer die ihm in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer als Vorsteuer abzieht. Den Steuerbehörden ist es oftmals unmöglich, diese Steuer wiederzuerlangen, da der Zulieferer zu dem Zeitpunkt, zu dem die Hinterziehung aufgedeckt wird, sein Geschäft bereits aufgelöst hat und es kaum noch Zugriffsmöglichkeiten gibt.

Wie die niederländische Regierung 1992 in ihrem Antrag auf die abweichende Maßnahme im Bekleidungssektor darlegte, war diese Art der Steuerhinterziehung im Rahmen der Geschäftsbeziehungen zwischen kleinen Konfektionswerkstätten - Zulie-

<sup>3</sup> ABl. Nr. L 351 vom 2.12.1992, S. 33.

ferern - und Konfektionsunternehmen - Hauptunternehmer - festgestellt worden. Die Zugriffsmöglichkeiten der Behörden waren äußerst beschränkt, da es sich bei den Konfektionswerkstätten oft um kleine Betriebe handelte, die kaum über eigene Produktionsmittel verfügen und in gemieteten Betriebsgebäuden oder Wohnhäusern untergebracht sind. Davon abgesehen wechselten diese Unternehmen häufig den Besitzer.

Um den Niederlanden die Möglichkeit zu geben, gegen diese Art der Steuerhinterziehung wirksam vorzugehen, wurde die abweichende Maßnahme vom Rat genehmigt. Die niederländische Regierung beantragt nunmehr eine Ausdehnung der bewilligten Maßnahme, damit sie anstatt des Hauptunternehmers - des Steuerpflichtigen, der den Umsatz bewirkt - den Auftraggeber - den Empfänger der Leistung - als Steuerschuldner gegenüber dem Fiskus bezeichnen kann. Diese Vorschrift ist Teil der neuen Rechtsvorschriften, die die niederländische Regierung auf Antrag des niederländischen Parlaments verabschiedet hat, um die Hinterziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen im Bekleidungssektor weiter zu bekämpfen.

Die Kommission stellt jedoch fest, daß die niederländische Regierung bei den Geschäftsbeziehungen zwischen dem Hauptunternehmer und dem Auftraggeber nicht mehr auf die vorstehend beschriebene Art der Steuerhinterziehung - Inrechnungstellung der Mehrwertsteuer ohne Abführung der Steuer an den Fiskus einerseits und Vorsteuerabzug andererseits - eingeht. Die Schwierigkeiten beim Einziehen der nicht abgeführten Mehrwertsteuer, die für diese Art der Steuerhinterziehung typisch sind, treten in der Tat bei den meisten Hauptunternehmern nicht auf.

Es hat den Anschein, als ob die geplante Vorschrift vielmehr Teil eines Bündels von Maßnahmen ist, mit denen gegen Hinterziehungen in anderen Bereichen als der Mehrwertsteuer vorgegangen werden soll.

Es trifft zwar zu, daß die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Artikel 27 der Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie von dieser abweichende Maßnahmen einführen können, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder um Steuerhinterziehungen bzw. -umgehungen zu vermeiden.

Bei den Steuerhinterziehungen oder -umgehungen, gegen die abweichende Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 27 erlassen werden können, muß es sich jedoch um Vorgänge handeln, die als solche - in Anbetracht des Anwendungsbereichs der Sechsten Richtlinie - die korrekte Erhebung der Mehrwertsteuer beeinträchtigen.

Die von der niederländischen Regierung beabsichtigten Maßnahmen lassen sich somit nicht im Rahmen des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems begründen, da sie sich gegen Hinterziehungen richten, die ausschließlich andere Bereiche als die Mehrwertsteuer betreffen.

Die Kommission vertritt daher die Auffassung, daß eine Ausnahme von Artikel 21 auf der Grundlage von Artikel 27 nicht gerechtfertigt ist, da als eigentliches Ziel der Maßnahme - Bekämpfung der Hinterziehung anderer Steuern als der Mehrwertsteuer

und von Sozialversicherungsbeiträgen - weder die Vereinfachung der Mehrwertsteuererhebung noch die Verhütung von Mehrwertsteuerhinterziehungen oder -umgehungen angestrebt wird.

#### **IV. Schlußfolgerung**

Da die fragliche Maßnahme grundlegende Bedenken aufwirft, beantragt die Kommission gemäß Artikel 27 Absatz 4 der Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie, die Gelegenheit im Rat zu erörtern.

ISSN 0254-1467

KOM(94) 422 endg.

# DOKUMENTE

**DE**

**08 09**

---

**Katalognummer : CB-CO-94-447-DE-C**

**ISBN 92-77-80936-1**

---

**Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften  
L-2985 Luxemburg**