



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.7.2007
KOM(2007) 381 endgültig

2007/0136 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

**zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf bestimmte befristete
Bestimmungen über die Mehrwertsteuersätze**

{SEK(2007) 910}

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1) KONTEXT DES VORSCHLAGS

- **Gründe und Ziele des Vorschlags**

In ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über andere Mehrwertsteuersätze als die Normalsätze¹ hat die Kommission eine breite Debatte über den Einsatz ermäßigter Steuersätze angestoßen, um in dieser Frage einen nachhaltigen und für alle Mitgliedstaaten akzeptablen Weg zu finden, der die EU ein weiteres Stück voranbringt. In dieser Mitteilung wird über die wichtigsten Ergebnisse einer von der Beratungsgesellschaft *Copenhagen Economics*² für die Kommission durchgeführten Untersuchung berichtet. Hauptgegenstand dieser Untersuchung waren die Auswirkungen der Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze und der in diesem Bereich bestehenden Ausnahmeregelungen nicht nur auf lokal erbrachte Dienstleistungen, sondern auch darüber hinaus, insbesondere in Bezug auf das Wirtschaftswachstum, den Arbeitsmarkt und das Funktionieren des Binnenmarkts. Des Weiteren wurden die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung, auf die Schattenwirtschaft und auf die Befolgungskosten der Unternehmen berücksichtigt.

Einen gangbaren Weg in dieser Frage zu finden, wird viel Zeit in Anspruch nehmen. Daher sollte vermieden werden, dass Mitgliedstaaten die in ihrem Steuergebiet anwendbaren Mehrwertsteuersätze ändern müssen, bevor der Rat sich bei der Frage der Anwendung anderer Mehrwertsteuersätze als der Normalsätze auf eine klare Linie geeinigt hat.

- **Allgemeiner Kontext**

Die von *Copenhagen Economics* durchgeführte Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass ein einziger Mehrwertsteuersatz rein wirtschaftlich gesehen bei weitem die beste Alternative darstellt. Eine Hinwendung zu einheitlicheren Steuersätzen hat daher beträchtliche Vorteile. Allerdings kann auch die Anwendung ermäßigter Steuersätze in sorgsam ausgewählten Bereichen spezielle Vorzüge bieten.

In ihrer Mitteilung weist die Kommission darauf hin, dass ermäßigte Steuersätze, weil sie von den Normalsätzen abweichen, Marktverzerrungen hervorrufen und die Steuerneutralität beeinträchtigen können, aber dennoch von allen bis auf einen Mitgliedstaat in mehr oder weniger großem Umfang angewendet werden.

Dies geschieht nicht nur auf der Grundlage allgemeiner, für alle Mitgliedstaaten geltender Bestimmungen, sondern auch auf der Grundlage verschiedener befristeter Ausnahmeregelungen, die bestimmten Mitgliedstaaten eingeräumt wurden. Diese Ausnahmen weichen entweder in Bezug auf die Höhe der Sätze von den allgemeinen Bestimmungen ab (Nullsätze, stark ermäßigte Sätze von weniger als 5 %), oder sie betreffen Lieferungen oder Leistungen, die mit dem Normalsatz besteuert werden müssten (wie die Zwischensätze, so genannte vorläufig geltende Sätze, von mindestens 12 %), oder sie betreffen sowohl die zu steuernden Leistungen als auch die Höhe der

¹ KOM(2007) 380 endgültig.

² Copenhagen Economics ApS, Nyropsgade 13/1, DK-1602 Kopenhagen.

Steuersätze. Während für die bei der letzten Erweiterung gewährten Ausnahmen genaue Geltungsfristen festgelegt wurden, gelten die zuvor erteilten Regelungen bis zur Einführung der „endgültigen Mehrwertsteuerregelung“ für innergemeinschaftliche Umsätze³. Da die „endgültigen Mehrwertsteuerregelung“ nie beschlossen wurde - und auch in absehbarer Zukunft nicht beschlossen werden wird - , bleiben diese Übergangsregelungen bis zu einer neuen einstimmigen Entscheidung des Rates gültig. Im Fall der Mitgliedstaaten, die der EU nach dem 1. Januar 1995 beigetreten sind, gelten die in den Beitrittsverhandlungen ausgehandelten Ausnahmeregelungen für einen begrenzteren Zeitraum, in vielen Fällen bis Ende 2007.

BEURTEILUNG DURCH DIE KOMMISSION

Einige Ausnahmeregelungen sind von den allgemeinen Bestimmungen über ermäßigte Steuersätze abgedeckt oder könnten von den Ergebnissen der politischen Debatte über Anwendungsbereich und Höhe der ermäßigten Sätze abgedeckt werden. Der Rat wird jedoch Zeit brauchen, um zu einer umfassenden Einigung zu kommen. Dass eine solche Einigung noch vor Ende 2007 erreicht wird, erscheint unrealistisch. Dies bedeutet, dass die Ausnahmeregelungen einiger Mitgliedstaaten auslaufen, während sie für andere Mitgliedstaaten weiterhin gültig bleiben. Diese unterschiedliche Behandlung würde für die Mitgliedstaaten zu einer sachlich nicht gerechtfertigten und damit ungerechten Ungleichheit der Chancen führen, die sicherlich inakzeptable Spannungen hervorrufen würde.

Im Lichte dieser Überlegungen sollten die meisten der demnächst auslaufenden Ausnahmeregelungen vorläufig bis Ende 2010 und damit bis zum Ablauf der Geltungsdauer des Normalsatzes von mindestens 15 % und der versuchsweisen Anwendung ermäßigter Steuersätze auf bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen verlängert werden.

Ausnahmeregelungen können jedoch nicht verlängert werden, wenn sie mit dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes und/oder anderen Maßnahmen der Gemeinschaft im Widerspruch stehen (z.B. Ausnahmeregelungen für Kohle, Koks, Brennstoffe und Öl), oder wenn sie bereits von den allgemeinen Bestimmungen über die Höhe der anwendbaren Steuersätze erfasst werden (z.B. Fernwärme). Andererseits könnten die Ausnahmeregelungen für Bereiche, die aller Voraussicht nach im Mittelpunkt der Diskussionen im Rat stehen werden - wie der Wohnungsbau, das Gaststättengewerbe oder die Frage, ob für Nahrungs- und Arzneimittel weiterhin ein Nullsatz gelten soll - verlängert werden. Diese selektive Verlängerung soll verhindern, dass Mitgliedstaaten, die derzeit eine Ausnahmeregelung anwenden, ihre Steuersätze dieses Jahr ändern müssen, um dann zu einem späteren Zeitpunkt wieder die derzeit geltenden Sätze anwenden zu dürfen. Auf diese Weise könnten die europäischen Institutionen bis Ende 2010 eine kohärente Lösung im Bereich der Mehrwertsteuersätze entwickeln.

³ Richtlinie 2006/112/EG vom 28.11.2006, ABl. L 347 vom 11.12.2006, S.1. Siehe Titel VIII, Kapitel 4 (Bis zur Einführung der endgültigen Mehrwertsteuerregelung geltende besondere Bestimmungen) und Kapitel 5 (Befristete Bestimmungen).

- **Bestehende Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet**

Das Vorhaben betrifft die Umsetzung der Artikel 123 bis 130 der Richtlinie 2006/112/EG.

- **Kohärenz mit anderen Politikbereichen und Zielen der Union**

Der vorliegende Vorschlag steht mit der bestehenden Mehrwertsteuerpolitik der EU sowie mit den anderen Politiken und Zielen der EU im Einklang.

Dieser Vorschlag soll die Geltungsdauer einiger zum 31.12.2007 auslaufender Ausnahmegenehmigungen verlängern. Dies erfolgt aus praktischen Gründen, um dem Rat ausreichend Zeit zu geben, über den zukünftigen Anwendungsbereich und die zukünftige Höhe der ermäßigten Sätze zu entscheiden. Der Vorschlag ist ein Bestandteil dieses umfassenden Vorhabens, das in Übereinstimmung mit den wesentlichen Politiken und Zielen der Union, insbesondere denen der Lissabon-Strategie, auszuführen ist. Auf der Grundlage einer von einer unabhängigen Expertengruppe für Wirtschaftsfragen durchgeführten Untersuchung über die Auswirkungen der Anwendung ermäßigter Steuersätze auf lokal erbrachte Dienstleistungen, insbesondere in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, das Wirtschaftswachstum und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes, soll dieses Vorhaben für mehr Kohärenz im Bereich der ermäßigten Steuersätze sorgen.

Ausnahmeregelungen, die dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes entgegenstehen und/oder zu anderen Politiken der Union in Widerspruch stehen (z.B. Ausnahmeregelungen für Leistungen zum Einsatz in der Landwirtschaft oder für Kohle, Brennstoffe usw., die energie- oder umweltpolitischen Zielen zuwider laufen), werden durch den vorliegenden Vorschlag nicht verlängert.

2) ANHÖRUNG VON INTERESSIERTEN KREISEN UND FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Anhörung von interessierten Kreisen**

Nicht relevant.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Zusätzliches externes Expertenwissen war nicht erforderlich. Die von *Copenhagen Economics* durchgeführte Untersuchung über die ermäßigten Sätze stellt eine ausreichende Grundlage dar.

- **Folgenabschätzung**

Dieser Richtlinienvorschlag verlängert die bestehende Situation nur für einen befristeten Zeitraum.

Die von *Copenhagen Economics* durchgeführte Untersuchung bietet ausreichende Elemente für die Folgenabschätzung.

3) RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

- **Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme**

Selektive Verlängerung der Ausnahmeregelungen, die denjenigen Mitgliedstaaten, die der EU nach dem 1. Januar 1995 beigetreten sind, bei den Mehrwertsteuersätzen eingeräumt worden waren.

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 93 des EG-Vertrages.

- **Subsidiaritätsprinzip**

Das Subsidiaritätsprinzip findet insofern Anwendung, als der Vorschlag nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt. Die Mitgliedstaaten können die Ziele des Vorschlags aus den nachfolgenden Gründen nicht hinreichend selbst verwirklichen.

Die Gemeinschaft hat bereits harmonisierte Vorschriften zur Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze erlassen, insbesondere in der Richtlinie 2006/112/EG des Rates. Diese Bestimmungen können nur durch einen Rechtsakt der Gemeinschaft geändert oder erweitert werden und die Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten dürfen von diesen harmonisierten Regelungen nicht abweichen.

Daher kann nur eine Maßnahme der Gemeinschaft die Zielsetzung des Vorschlags erreichen und die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger innerhalb der Europäischen Union sicherstellen. Der Vorschlag ist daher mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar.

- **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag ist aus den nachfolgenden Gründen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar.

Die Richtlinie erlaubt es einigen Mitgliedstaaten, im Bereich der Mehrwertsteuersätze weiterhin von den normalen Regelungen abzuweichen. Damit enthält sie keine Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten.

Im Anbetracht des begrenzten Anwendungsbereichs und der begrenzten Dauer der Verlängerung ist der Vorschlag dem verfolgten Ziel angemessen. Die Richtlinie verursacht der Gemeinschaft keine finanziellen Kosten. Auch wenn ermäßigte Mehrwertsteuersätze geringere Einnahmen für die Staaten bedeuten können, stellen sie keine Belastung für die Wirtschaftsbeteiligten dar, und für die Verbraucher dürfte die längere Geltungsdauer der ermäßigten Steuersätze insofern grundsätzlich von Vorteil sein, als diese sich in den Endverbraucherpreisen widerspiegeln werden.

- **Wahl des Instruments**

Vorgeschlagenes Instrument: Richtlinie.

Andere Instrumente wären aus den folgenden Gründen nicht geeignet.

Dieser Vorschlag verlängert die Geltungsdauer von Ausnahmeregelungen, die bereits Gegenstand einer Richtlinie sind.

4) AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt der Gemeinschaft.

5) WEITERE ANGABEN

- **Überprüfungs-/Revisions-/Verfallsklausel**

Der Vorschlag enthält eine Verfallsklausel.

- **Einzelerläuterung zum Vorschlag**

Zu Artikel 1

Ausnahmeregelungen, die bereits von allgemeinen Bestimmungen über Steuersätze erfasst werden, werden nicht verlängert: Dies betrifft die Ausnahmeregelungen für die Lieferungen von Erdgas, Elektrizität und Fernwärme (Artikel 102) sowie Brennholz (Artikel 122), die Tschechien und Estland zugestanden worden waren.

Ausnahmeregelungen, die zu anderen Politiken der Gemeinschaft in Widerspruch stehen, werden nicht verlängert. Dies betrifft die Estland zugestanden Ausnahmeregelungen für Kohle, Koks, Brennstoffe und Öl.

Ausnahmeregelungen, die dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes entgegenstehen, werden nicht verlängert: Dies betrifft die Polen für Lieferungen und Leistungen zum Einsatz in der landwirtschaftlichen Erzeugung gewährte Ausnahmeregelung, wonach auf diese Leistungen ein stark ermäßigter Steuersatz angewendet werden kann. Hierzu ist anzumerken, dass auf diese Lieferungen und Leistungen die nach Anhang III zulässigen ermäßigten Steuersätze Anwendung finden können.

Ausnahmeregelungen, auf die die betreffenden Mitgliedstaaten bereits verzichtet haben, werden nicht verlängert, da sie obsolet geworden sind. Dies betrifft Ungarn und die Slowakei.

Für folgende Bereiche werden Ausnahmeregelungen verlängert:

- Ermäßigte Sätze in Bereichen, die Gegenstand der Diskussionen im Rat sein werden, wie der Gaststätten- oder der Wohnungssektor. Dies betrifft CZ, CY, PL und SI.
- Nullsätze oder stark ermäßigte Sätze für Nahrungsmittel, Bücher und Arzneimittel. Dies betrifft CY, MT und PL.

Artikel 2, 3 und 4: Schlussbestimmungen.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf bestimmte befristete Bestimmungen über die Mehrwertsteuersätze

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93,

auf Vorschlag der Kommission⁴,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments⁵,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁶,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem⁷ enthält einige Ausnahmeregelungen im Bereich der Mehrwertsteuersätze. Einige dieser Regelungen laufen zu einem bestimmten Datum aus, während andere bis zur Einführung einer endgültigen Mehrwertsteuerregelung gültig bleiben.
- (2) Um eine größere Gleichbehandlung zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen, sollten diejenigen Ausnahmeregelungen, die dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes und den anderen Politiken der Gemeinschaft nicht entgegenstehen, bis Ende 2010 und damit bis zum Ablauf der Geltungsdauer des Normalsatzes von mindestens 15 % und der versuchsweisen Anwendung ermäßigter Steuersätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen verlängert werden. Demgegenüber sollten andere Ausnahmeregelungen nicht verlängert werden.
- (3) Die der Tschechischen Republik und Estland zugestandenen Ausnahmeregelungen für die Lieferung von Erdgas, Elektrizität und Fernwärme sollten nicht verlängert werden, da sie bereits von den allgemeinen Bestimmungen über ermäßigte Steuersätze erfasst werden.

⁴ ABl. C [...],[...], S.[...].

⁵ ABl. C [...],[...], S.[...].

⁶ ABl. C [...],[...], S.[...].

⁷ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S.1. Geändert durch die Richtlinie 2006/138/EG (AbI. L 384 vom 29.11.2006, S.92).

- (4) Die Estland zugestandene Ausnahmeregelung für Kohle, Koks, Brennstoffe und Öl sollte nicht verlängert werden, da sie in Widerspruch zu anderen Politiken der Gemeinschaft steht.
- (5) Die Polen zugestandene Ausnahmeregelung zur Anwendung eines stark ermäßigten Steuersatzes auf Lieferungen von Gegenständen und die Erbringung von Dienstleistungen, die in der Regel für den Einsatz in der landwirtschaftlichen Erzeugung bestimmt sind, sollte nicht verlängert werden, da sie dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes zuwider laufen.
- (6) Die Ungarn und der Slowakei zugestandenen Ausnahmeregelungen sollten nicht verlängert werden, weil diese Mitgliedstaaten keinen ermäßigten Satz angewendet haben bzw. keinen ermäßigten Satz mehr anwenden.
- (7) Die Richtlinie 2006/112/EG ist daher entsprechend zu ändern -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 2006/112/EG wird wie folgt geändert:

- (1) Artikel 123 erhält folgende Fassung:

„Artikel 123

Die Tschechische Republik darf vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2010 weiterhin einen ermäßigten Satz von nicht weniger als 5 % auf Bauleistungen für den Wohnungsbau in einem nicht sozialpolitischen Kontext, ausgenommen Baumaterial, beibehalten.“

- (2) Artikel 124 wird gestrichen.
- (3) In den Absätzen 1 und 2 des Artikels 125 wird „bis zum 31. Dezember 2007“ ersetzt durch „vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2010“.
- (4) Artikel 126 wird gestrichen.
- (5) In Artikel 127 wird „1. Januar 2010“ ersetzt durch „31. Dezember 2010“.
- (6) Artikel 128 erhält folgende Fassung:

„Artikel 128

1. Polen darf vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2010 eine Steuerbefreiung mit Recht auf Vorsteuerabzug auf die Lieferungen von bestimmten Büchern und Fachzeitschriften beibehalten.

2. Polen darf vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2010 bzw. bis zur Einführung der in Artikel 402 genannten endgültigen Regelung – je nachdem,

welcher Zeitpunkt der frühere ist– einen ermäßigten Satz von nicht weniger als 7% auf Leistungen im Gaststättengewerbe beibehalten.

3. Polen darf vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2010 einen ermäßigten Satz von nicht weniger als 3 % auf die in Anhang III Nummer 1 genannte Lieferung von Nahrungsmitteln beibehalten.

4. Polen darf vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2010 einen ermäßigten Satz von nicht weniger als 7 % auf die Erbringung von Dienstleistungen für die Errichtung, die Renovierung und den Umbau von Wohnungen in einem nicht sozialpolitischen Kontext, ausgenommen Baumaterial, und auf die Lieferung der in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a genannten Wohngebäude oder Teile von Wohngebäuden, die vor dem Erstbezug geliefert werden, beibehalten.“

(7) In Artikel 129 Absätze 1 und 2 wird „bis zum 31. Dezember 2007“ durch „vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2010“ersetzt.

(8) Artikel 130 wird gestrichen.

Artikel 2

Umsetzung

1. Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie bis zum [...] nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit und übermitteln ihr eine Tabelle der Entsprechungen zwischen ihren Vorschriften und den Bestimmungen dieser Richtlinie.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

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

Artikel 3

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

Artikel 4

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident

[...]