

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf den Anwendungsbereich der ermäßigten Mehrwertsteuersätze

KOM(2003) 397 endg.; Ratsdok. 11817/03

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 14. August 2003 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 24. Juli 2003 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 378/87 = AE-Nr. 871276
und Drucksache 402/00 = AE-Nr. 001849
sowie AE-Nr. 013350 und AE-Nr. 032026

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

1. In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2000 legte die Kommission eine Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt fest¹. Sie schlug eine praktikable Strategie vor, die auf folgende vier Hauptziele ausgerichtet ist: **Vereinfachung, Modernisierung** und **einheitlichere Anwendung** der bestehenden Regeln sowie **Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit**.
2. Zu diesem Zweck schlug die Kommission ein Aktionsprogramm vor, das mehrere Etappen vorsieht, um in dem derzeitigen System kurzfristig konkrete und notwendige Verbesserungen zu erreichen. In diesem Zusammenhang wies sie darauf hin, dass mittelfristig eine Überarbeitung und Straffung der Vorschriften und Ausnahmeregelungen für die Anwendung ermäßigter Sätze ins Auge gefasst werden müsste (Punkt 2.10 des Anhangs, in dem die möglichen Aktionsbereiche aufgelistet sind).
3. In ihrem Bericht über die ermäßigten MwSt-Sätze von 2001² machte die Kommission unmissverständlich deutlich, dass es an der Zeit ist, die derzeitige Struktur der ermäßigten Sätze zu überdenken, deren Komplexität Ursache der meisten Anträge an die Kommission ist.
4. Eine **Änderung der Höhe der Steuersätze ist aber** im Rahmen der Durchführung der neuen Strategie **nicht vorgesehen**. Tatsächlich wurde die Mindesthöhe des Normalsatzes bis 31. Dezember 2005³ auf 15 % festgelegt, und es ist nicht sinnvoll, über dieses Thema anlässlich der Überprüfung des Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze erneut zu diskutieren.
5. In dieser Begründung wird beurteilt, wie sich die derzeitige Struktur der ermäßigten MwSt-Sätze auf das Funktionieren des Binnenmarkts auswirkt. Der beigefügte Richtlinienvorschlag enthält diejenigen Änderungen und Straffungen der bestehenden Vorschriften und Ausnahmeregelungen, die die Kommission für notwendig hält, um die in Artikel 93 EG-Vertrag niedergelegten Ziele, nämlich die **"Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts (...) erforderlich ist"** zu erreichen.

Gleichzeitig erfüllt dieses Papier die Funktion des Berichts, den die Kommission alle zwei Jahre vorlegen muss, damit der Rat den Anwendungsbereich der ermäßigten Sätze überprüfen kann (Artikel 12 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Sechsten MwSt-Richtlinie).

¹ KOM(2000) 348 vom 7. Juni 2000.

² KOM(2001) 599 vom 22. Oktober 2001.

³ Richtlinie 2001/4/EG des Rates vom 19. Januar 2001 (ABl. L 22 vom 24.1.2001, S. 40, Berichtigung ABl. L 26 vom 27.1.2001).

2. VORGESCHICHTE

6. Grundlage der derzeitigen Regelung, die mit der Richtlinie 92/77/EWG⁴ eingeführt wurde, ist die Festlegung von Mindestsätzen: 15 % für den Normalsatz und 5 % für die ermäßigten Sätze. Die Mitgliedstaaten können auf die in Anhang H erschöpfend aufgeführten Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen einen oder zwei ermäßigte Sätze anwenden. Zu diesen Grundregeln sind eine Vielzahl spezifischer Ausnahmeregelungen hinzugekommen, die es allen bzw. einigen Mitgliedstaaten gestatten, von der normalen Regelung abzuweichen. Dies hat zu einer äußerst komplexen Sachlage geführt, die es zu überprüfen gilt.
7. Artikel 12 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Sechsten MwSt-Richtlinie legt Folgendes fest: "Der Rat wird auf der Grundlage eines Berichts der Kommission erstmals 1994 und später alle zwei Jahre den Anwendungsbereich der ermäßigten Sätze überprüfen. Er kann das in Anhang H enthaltene Verzeichnis von Gegenständen und Dienstleistungen einstimmig auf Vorschlag der Kommission ändern."
8. In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2000 über die MwSt-Strategie stellte die Kommission jedoch Überlegungen an, die über eine einfache Änderung von Anhang H hinausgingen, und stellte fest, dass es angebracht sei, die Vorschriften und Ausnahmeregelungen für die ermäßigten MwSt-Sätze zu überarbeiten und zu straffen.

2.1. Die ersten Berichte der Kommission über die ermäßigten Sätze

9. Die Kommission legte am 13. Dezember 1994⁵ ihren ersten und am 13. November 1997⁶ einen zweiten Bericht vor. Danach unterbreitete sie jedoch keinen Vorschlag, der eine echte Überarbeitung des Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze vorausgesetzt hätte⁷, da sie einen solchen Schritt im Großen und Ganzen nicht wirklich für notwendig hielt und der Ansicht war, dass die gesamte Problematik im Rahmen der Vorschläge für den Übergang zum endgültigen MwSt-System⁸ geregelt werde.

2.2. Der letzte Bericht vom 22. Oktober 2001

10. Unter Verweis auf die neue MwSt-Strategie wurde in diesem Bericht gleich zu Anfang klar gestellt, dass eine echte, weiter gehende Annäherung der MwSt-Sätze nur langfristig denkbar ist. Mit einer eingehenden Überarbeitung der derzeitigen Regeln für die ermäßigten Sätze dagegen könne sofort begonnen werden, sobald die Ergebnisse des Versuchs im Bereich der arbeitsintensiven Dienstleistungen⁹ ausgewertet und entsprechende Schlüsse gezogen worden seien. In Vorbereitung dieser Überarbeitung wird in dem Bericht vorgeschlagen, die derzeitige Struktur der ermäßigten Sätze zu überprüfen, von der Einführung weiterer Ausnahmeregelungen Abstand zu nehmen und vielleicht die teilweise oder völlige Abschaffung der heute

⁴ Richtlinie des Rates vom 19. Oktober 1992 (ABl. L 316 vom 31.10.1992).

⁵ KOM(94) 584 endgültig.

⁶ KOM(97) 559 endgültig.

⁷ Die einzige Änderung betraf den ermäßigten Satz für Erzeugnisse der Blumenzucht und des Gartenbaus (Richtlinie 96/42/EG des Rates vom 25. Juni 1996 zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 170 vom 9.7.1996, S. 34).

⁸ Artikel 281 und KOM 328(96) endg. vom 10.7.1996.

⁹ Richtlinie 1999/85/EG vom 22. Oktober 1999. (ABl. L 277 vom 28.1.2002).

geltenden Ausnahmeregelungen zu erwägen. Dies steht völlig im Einklang mit den Zielen der neuen MwSt-Strategie.

11. In diesem Rahmen sind die von den Wirtschaftsbeteiligten wahrgenommenen Schwächen des Binnenmarkts – insbesondere im steuerlichen Bereich und vor allem, was die Unterschiede bei den MwSt-Sätzen angeht – eine Realität, die es zu berücksichtigen gilt.
12. Mit diesem Bericht sollten aufseiten der Wirtschaft und der Mitgliedstaaten Überlegungen über die Funktion der ermäßigten Steuersätze, ihre Wirksamkeit in Bezug auf die verschiedenen Politikbereiche sowohl der Gemeinschaft als auch der Mitgliedstaaten und über mögliche Verbesserungen und Straffungen (Nummer 64 des Berichts) angestoßen werden. Inzwischen haben zahlreiche Branchen mit den Kommissionsdienststellen Kontakt aufgenommen, um diesen ihre Wünsche und Analysen vorzutragen.
13. Um die Überlegungen über die Funktion der ermäßigten Sätze, ihre Wirksamkeit bei der Durchführung verschiedener gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Politiken sowie etwaige Verbesserungen und Straffungen anzuregen, wies die Kommission (unter Punkt 65 des Berichts) darauf hin, dass es möglich wäre, eine Struktur mit zwei ermäßigten Sätzen zu schaffen, die auf unterschiedliche Verzeichnisse von Gegenständen und Dienstleistungen anwendbar wären (möglicherweise mit Festlegung einer spezifischen Spanne für jede einzelne Kategorie)¹⁰:
 - ein dicht beim derzeitigen Mindestsatz von 5 % liegender ermäßigter Satz für eine begrenzte Anzahl von unentbehrlichen oder einer sozialen Zielsetzung entsprechenden Gegenständen und Dienstleistungen (eventuell obligatorisch, da die große Mehrheit der Mitgliedstaaten bereits einen ermäßigten Satz auf derartige Gegenstände und Dienstleistungen anwendet)
 - und ein höherer ermäßigter Satz für eine Reihe von Gegenständen und Dienstleistungen, die aus historischen oder konjunkturellen Gründen anders behandelt werden sollen als die dem Normalsatz unterliegenden Gegenstände und Dienstleistungen oder anderen Zielsetzungen entsprechen.
14. Abschließend wurde in dem Bericht betont, dass vor allem die folgenden Aspekte berücksichtigt werden müssen:
 - a) die Eigenschaften der Mehrwertsteuer, vor allem die Verpflichtung zur Gewährleistung ihrer Neutralität;
 - b) die Notwendigkeit eindeutiger Kriterien für die Anwendung der ermäßigten Sätze;
 - c) das langfristige Ziel einer stärkeren Harmonisierung der Sätze verbunden mit einer Straffung der Ausnahmeregelungen.
15. Generell wurde die Auffassung vertreten, dass dieser Bericht die Lage in der EU in Bezug auf die MwSt-Sätze sehr getreu widerspiegelt. Im Jahr 2002 wurden keine wirklich neuen Entwicklungen beobachtet.

¹⁰ N.B.: Derzeit können die Mitgliedstaaten einen oder zwei ermäßigte Sätze für alle in Anhang H aufgelisteten Gegenstände und Dienstleistungen anwenden.

2.3. Die Ergebnisse des Versuchs im Bereich der arbeitsintensiven Dienstleistungen

16. Die versuchsweise Anwendung eines ermäßigten MwSt-Satzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen wurde durch die Richtlinie 99/85/EG eingeleitet und zunächst auf drei Jahre befristet. Am 3. Dezember 2002¹¹ verlängerte der Rat den Versuch durch eine entsprechende Richtlinie um ein weiteres Jahr (bis 31.12.2003), um den Sektoren, die den ermäßigten Satz in Anspruch nahmen, Kontinuität und Rechtssicherheit zu garantieren, solange Kommission und Rat die Versuchsergebnisse einer genauen Bewertung unterziehen.
17. In ihrem Bericht vom 2. Juni 2003¹² präsentierte die Kommission ihre Bewertung der Wirksamkeit der Regelung, insbesondere im Hinblick auf Beschäftigungswirksamkeit und Effizienz. Vor allem auf der Grundlage der Evaluierungsberichte der Mitgliedstaaten, die sich an dem Versuch beteiligt hatten, ergab sich, dass kein Land einen robusten Nachweis dafür erbringen konnte, dass sich die Regelung in den betroffenen Sektoren in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Effizienz positiv ausgewirkt hat. Die Übertragung der Ermäßigung des MwSt-Satzes auf die Preise ist gering oder gar inexistent. Sie ist außerdem in ihrem Umfang gering und ihre Dauerhaftigkeit konnte in diesem Versuch nicht nachgewiesen werden. Unter diesen Umständen kann die Ermäßigung des MwSt-Satzes die Nachfrage nicht wesentlich beeinflussen.
18. Wurde in einem Sektor eine Ausdehnung der Nachfrage beobachtet, zeigte sich in der Regel, dass in der gleichen Zeit andere wichtige Maßnahmen (z. B. Senkung der Sozialabgaben, Steuervorteile, Absetzbarkeit von den direkten Steuern) ergriffen wurden. Überdies trat die Regelung in einer Zeit in Kraft, in der sich die Konjunktur günstig entwickelte und die Arbeitslosigkeit in allen Wirtschaftszweigen zurückging.
19. Diese Ergebnisse entsprechen den Schlussfolgerungen der vorausgegangenen Studien.¹³ Im Vergleich mit Maßnahmen, die unmittelbar auf die Arbeitskosten abzielen, ist, umgerechnet je neu geschaffenen Arbeitsplatz, die MwSt-Ermäßigung mit der höchsten haushaltsmäßigen Belastung verbunden. So wird in dem Bericht der Schluss gezogen, dass EU-weit durch eine Senkung der Arbeitskosten bei gleicher haushaltsmäßiger Belastung 52 % mehr Arbeitsplätze geschaffen werden als durch die MwSt-Ermäßigung. Die Ermäßigung der MwSt-Sätze könnte sich also als Verschwendung von Haushaltsmitteln erweisen, die, wenn sie für andere Instrumente (Senkung der Lohnnebenkosten, finanzielle Unterstützung der Schaffung von Arbeitsplätzen usw.) verwendet würden, bei deutlich niedrigeren Kosten je geschaffenen Arbeitsplatz bessere Ergebnisse bewirken könnten. Bei den Überlegungen über die Anwendung ermäßigter MwSt-Sätze ist also den aus diesem Versuch gewonnenen Erkenntnissen Rechnung zu tragen.

¹¹ Richtlinie 2002/92/EG (ABl. L 331 vom 7.12.2002).

¹² Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: "Erfahrungen mit der Anwendung eines ermäßigten MwSt-Satzes auf bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen" (KOM(2003) 309 vom 2. Juni 2003).

¹³ Siehe Mitteilung SEK(97) 2089 endg. vom 12.11.1997. Diese Mitteilung stützte sich insbesondere auf die Studie "Potential impact on employment creation of fiscal instruments (namely of a reduced VAT rate for selected sectors)", Cambridge Econometrics Ltd and the Institute of Employment Research, Warwick University, September 1996.

20. Angesichts dieser Erkenntnisse muss die mehrwertsteuerliche Behandlung dieser Art von Dienstleistungen jetzt im Gesamtkontext der Überlegungen zum Anwendungsbereich der ermäßigten MwSt-Sätze überdacht werden.
21. Im allgemeinen und unabhängig von den Ergebnissen des Versuchs der ermäßigten MwSt-Sätze möchte die Kommission die Mitgliedstaaten nachdrücklich ermutigen, alle ihnen möglichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Abgabenlast auf Beschäftigung und insbesondere auf wenig oder unqualifizierte Beschäftigung zu reduzieren: Dies zielt besonders auf die Reduzierung der Steuern und anderer Abgaben auf den Faktor Arbeit ab.

2.4. Die jüngsten Beitrittsverhandlungen

22. Während der jüngsten Beitrittsverhandlungen hat die Kommission den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, Ausnahmen für bestimmte reduzierte Steuersätze und Nullsätze nur für eine beschränkte Zeit zu gewähren. Alle 15 Mitgliedstaaten haben diese Strategie befürwortet. Ferner ist anzumerken, dass die Mitgliedstaaten bei der Gewährung dieser Übergangsarrangements äußerst zögerlich waren und nicht jede einzelne Anfrage der Beitrittsstaaten, selbst wenn sie von der Kommission unterstützt wurde, befürwortet haben. Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Vorschlag darauf ab, eine Rationalisierung der in den jetzigen Mitgliedstaaten gültigen Übergangsbestimmungen sicherzustellen, um eine ungleiche Behandlung zwischen letzteren und den Beitrittsstaaten zu vermeiden.

3. DIE JÜNGSTEN EINSCHLÄGIGEN URTEILE DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS

23. Die Kommission hat im Rahmen ihrer Bemühungen um korrekte Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die ermäßigten MwSt-Sätze in vier Fällen den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften angerufen. Diese Klagen nahm der Gerichtshof zum Anlass, die Tragweite von Artikel 12 der Sechsten MwSt-Richtlinie zu präzisieren.

3.1 Urteil vom 18. Januar 2001¹⁴

24. In diesem Urteil stellte der Gerichtshof fest, dass Spanien durch die Anwendung eines ermäßigten Satzes auf Dienstleistungen in Form der Bereitstellung von Straßenverkehrsinfrastruktur gegen eine von den Benutzern zu entrichtende Maut gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a verstoßen hat.

Unter den Randnummern 18 und 19 hat der Gerichtshof Folgendes festgestellt: "Nach Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a der Sechsten Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten **abweichend von dem Grundsatz, dass der normale Steuersatz gilt**, einen oder zwei **ermäßigte Sätze** anwenden. Außerdem können die ermäßigten Mehrwertsteuersätze nach dieser Vorschrift nur auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen der im Anhang H genannten Kategorien angewandt werden." (Randnr. 18)

"Nach ständiger Rechtsprechung **sind die Bestimmungen, die Ausnahmen von einem allgemeinen Grundsatz darstellen, eng auszulegen (...)**." (Randnr. 19)

¹⁴ Urteil vom 18. Januar 2001 in der Rechtssache C-83/99, Kommission gegen Spanien, Slg. I-445.

3.2 Urteil vom 8. März 2001¹⁵

25. In diesem Urteil stellte der Gerichtshof fest, dass die Portugiesische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 12 und 28 Absatz 2 der Sechsten Richtlinie verstoßen hat, indem sie einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 5 % auf Umsätze mit den in den Punkten (...) der Liste (...) aufgeführten Gegenständen, darunter Weine, zur Erforschung alternativer Energien bestimmte Maschinen und Ausrüstungsgegenstände sowie landwirtschaftliche Geräte und Ausrüstungsgegenstände, aufrechterhalten hat.

3.3 Urteil vom 3. Mai 2001¹⁶

26. In diesem Verfahren wurde der Gerichtshof mit der Frage befasst, ob Frankreich für Arzneimittel unterschiedliche Sätze anwenden kann, je nach dem, ob sie im Rahmen der Systeme der Sozialen Sicherheit erstattungsfähig sind oder nicht¹⁷.
27. Unter den Randnummern 21 und 22 dieses Urteils stellt der Gerichtshof fest, dass die Einführung und die Beibehaltung eines Satzes von 2,1 % für erstattungsfähige Arzneimittel bei gleichzeitiger Geltung eines Steuersatzes von 5,5 % für nicht erstattungsfähige Arzneimittel nur dann zulässig sind, wenn sie nicht den dem gemeinsamen Mehrwertsteuersystem zugrunde liegenden **Grundsatz der steuerlichen Neutralität** verletzen, der von den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Sechsten Richtlinie zu beachten ist (vgl. in diesem Sinne das Urteil vom 7. September 1999, Gregg, C-216/97, Slg. I-4947, Randnummer 19).
28. Nach diesem Grundsatz ist es insbesondere unzulässig, gleichartige und folglich miteinander in Wettbewerb stehende Waren hinsichtlich der Mehrwertsteuer unterschiedlich zu behandeln (vgl. in diesem Sinne die achte Begründungserwägung der Ersten Richtlinie sowie das Urteil vom 11. Juni 1998 in der Rechtssache C-283/95, Fischer, Slg. 1998, I-3369, Randnrn. 21 und 27). Demgemäß **schließt** der Grundsatz der steuerlichen Neutralität **auch die beiden weiteren Grundsätze der Einheitlichkeit der Mehrwertsteuer und der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen ein.**

3.4 Urteil vom 8. Mai 2003¹⁸

29. In diesem Verfahren wurde der Gerichtshof mit der Frage befasst, ob Frankreich für den Festbetragsanteil der Preise für Lieferungen von Gas und Elektrizität (Anschlussgrundgebühren) einen ermäßigten Satz anwenden darf, wenn der variable Anteil (tatsächlicher Verbrauch) dem Normalsatz unterliegt. In seinem Urteil präzisierte der Gerichtshof den Anwendungsbereich von Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe b insbesondere im Lichte des dem gemeinsamen MwSt-System zu Grunde liegenden Grundsatzes der steuerlichen Neutralität.

Unter den Randnummern 27 und 28 stellt der Gerichtshof Folgendes fest: "Zudem zwingt der Text des Artikels 12 Absatz 3 Buchstabe b der Sechsten Richtlinie nicht

¹⁵ Urteil vom 8. März 2001 in der Rechtssache C-276/98, Kommission gegen Portugal, Slg. I-1699.

¹⁶ Urteil vom 3. Mai 2001 in der Rechtssache C-481/98, Kommission gegen Frankreich, Slg. I-3369.

¹⁷ Wenn die Arzneimittel von der Sozialversicherung erstattet werden, gilt der Satz von 2,1 %, während für alle anderen Arzneimittel der ermäßigte Satz von 5,5 % anwendbar ist.

¹⁸ Urteil vom 8. Mai 2003 in der Rechtssache C-384/01 Kommission gegen Frankreich. Noch nicht veröffentlicht.

zu der Auslegung, dass der ermäßigte Satz nur dann angewendet werden könne, wenn er sich auf alle Erdgas- und Elektrizitätslieferungen beziehe. (...) aber ein Vergleich der verschiedenen Sprachfassungen (...) spricht für die Auslegung, dass eine selektive Anwendung des ermäßigten Satzes nicht ausgeschlossen ist, sofern sie keine Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung nach sich zieht." (Randnr. 27)

"Im Übrigen steht, da der ermäßigte Satz die Ausnahme ist, die Beschränkung seiner Anwendung auf konkrete und spezifische Bereiche wie die Anschlussgrundgebühr, die die Abonnenten zum Bezug einer geringfügigen Menge von Elektrizität berechtigt, in Einklang mit dem Grundsatz, dass Befreiungen oder Ausnahmevorschriften eng auszulegen sind." (Randnr. 28)

Die gesamte einschlägige Rechtsprechung ist von großer Bedeutung für die Analyse der verschiedenen Regelungen, in denen die Mitgliedstaaten den Anwendungsbereich der ermäßigten Sätze definieren, und die Überarbeitung und Straffung von Anhang H muss sich an ihr orientieren.

4. MWST-SÄTZE UND BINNENMARKT

30. Bei der Analyse der derzeitigen Struktur der MwSt-Sätze und vor allem des Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze fallen zwei Eigenschaften ins Auge, die das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts stören und Wettbewerbsverzerrungen verursachen könnten: der fakultative Charakter der ermäßigten Sätze und das Fehlen gemeinsamer Definitionen für die einzelnen Kategorien in Anhang H. Hinzu kommen noch die vielen Ausnahmeregelungen, die manchen Mitgliedstaaten gewährt, anderen aber verweigert werden.

4.1. Die häufigsten Klagen

31. Die in dem Bericht von 2001 getroffenen Feststellungen sind nach wie vor gültig. Wie in dem Bericht dargelegt, betreffen die Klagen der Wirtschaftsbeteiligten in erster Linie folgende Aspekte:
- a) den fakultativen Charakter der Anwendung ermäßigter Sätze;
 - b) die große Bandbreite der ermäßigten Sätze;
 - c) die Beibehaltung des Nullsatzes und des stark ermäßigten Satzes in einigen Mitgliedstaaten, während andere diese Sätze nicht anwenden dürfen;
 - d) das Fehlen gemeinsamer Definitionen der Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen in Anhang H sowie der erschöpfende Charakter dieses Anhangs;
 - e) den Unvollständigkeit der Anwendung der ermäßigten Sätze, d.h. die Tatsache, dass die Option eines Mitgliedstaats für ermäßigte Sätze diesen nicht verpflichtet, den ermäßigten Satz auf alle Gegenstände oder Dienstleistungen der gewählten Kategorie(n) anzuwenden;
 - f) den Konflikt zwischen dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Sätze und der Möglichkeit, für eine ganze oder einen Teil einer Kategorie ermäßigte Sätze anzuwenden;
 - g) die Komplexität, die sich daraus ergibt, dass die Ausnahmeregelungen dauerhaft sein oder Übergangscharakter haben können.
32. Sehr häufig ist die Logik des Systems für die Wirtschaftsbeteiligten völlig unergründbar. Wie kann, so fragen sie sich, ein in Anhang H nicht aufgeführter

Gegenstand bzw. eine dort nicht aufgeführte Dienstleistung in manchen Mitgliedstaaten dennoch einem ermäßigten, stark ermäßigten oder dem Nullsatz unterliegen? Der Grund dafür ist immer eine Ausnahmeregelung, die im Zusammenhang mit der Annahme der Richtlinie 92/77/EWG zur Annäherung der MwSt-Sätze oder im Rahmen der Verträge über den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten ausgehandelt wurde.

33. Deshalb dürfte es jetzt an der Zeit sein, all diese Sachverhalte zu überprüfen, um einen kohärenteren Rahmen zu entwickeln.

4.2. Beanstandete Ungleichbehandlungen

34. Die heutige Regelung beruht auf der Festlegung von Mindestsätzen: 15 % im Falle des Normalsatzes und 5 % im Falle der ermäßigten Sätze. Die Mitgliedstaaten können für die in Anhang H erschöpfend aufgezählten Gegenstände und Dienstleistungen einen oder zwei ermäßigte Sätze anwenden. Dies bedeutet, dass derselbe Gegenstand bzw. dieselbe Dienstleistung je nach Mitgliedstaat unterschiedlich behandelt werden kann.

35. Im Großen und Ganzen gibt es jedoch keine Hinweise dafür, dass diese Regelung zu starken Wettbewerbsverzerrungen geführt hat, die radikale Maßnahmen mit dem Ziel einer verstärkten Angleichung der MwSt-Sätze erforderlich machen würden.

36. Zu einem Punkt kamen jedoch sowohl von den Wirtschaftsbeteiligten als auch von manchen Mitgliedstaaten vermehrt Fragen und Kritik. Dabei handelt es sich um bestimmte Ausnahmeregelungen, die einigen Mitgliedstaaten vorbehalten sind, anderen dagegen verwehrt bleiben.

37. Als Beispiel sind etwa die Restaurantdienstleistungen zu nennen, die durch eine befristete Ausnahmeregelung in acht Mitgliedstaaten dem ermäßigten Satz unterliegen, während die Gemeinschaftsvorschriften den anderen sieben Ländern die Anwendung solcher ermäßigten Sätze untersagen. Dies hat dazu geführt, dass Vertreter dieses Sektors und bestimmte Regierungen bei der Kommission vorstellig wurden, um zu erreichen, dass diese Möglichkeit allen Mitgliedstaaten offen steht. Über den ermäßigten Satz für Restaurantdienstleistungen wurde auch im Zusammenhang mit der Erweiterung der EU hart verhandelt. Das Ergebnis ist, dass Zypern, Ungarn, Polen und Slowenien bis zum 31. Dezember 2007 einen ermäßigten Satz für diese Leistungen anwenden dürfen.

38. Sehr ähnlich präsentiert sich die Sachlage im Wohnungssektor, in dem wegen vielfältiger Ausnahmeregelungen zahlreiche Mitgliedstaaten von ihrer Verpflichtung abweichen, den ermäßigten Satz dem sozialen Wohnungsbau vorzubehalten.

39. Die Logik dieser Regelungen ist immer weniger zu erkennen, denn es gibt keine echte Rechtfertigung für ihre Beibehaltung. Unter diesen Umständen gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder werden die Ausnahmeregelungen abgeschafft und die Anwendung des Normalsatzes wird für alle Mitgliedstaaten zwingend vorgeschrieben oder die Möglichkeit, einen ermäßigten Satz anzuwenden, wird auf alle Mitgliedstaaten ausgedehnt. In den betroffenen Sektoren gab es keine Klagen über starke Wettbewerbsverzerrungen, die es erforderlich machen würden, auf die fakultative Anwendung ermäßigter Sätze in diesen Sektoren zu verzichten. Es spricht

also anscheinend nichts dagegen, diese Möglichkeit allen Mitgliedstaaten zu eröffnen.

4.3. Beanstandete Praktiken der Mitgliedstaaten

40. In Bezug auf die fakultative Anwendung der ermäßigten Sätze gemäß Anhang H beanstanden die Wirtschaftsbeteiligten immer wieder bestimmte Praktiken, die zwar nicht verboten sind, es den Unternehmen aber sehr schwer machen, den für einen bestimmten Gegenstand oder eine bestimmte Dienstleistung anzuwendenden MwSt-Satz zu ermitteln.
41. Die beiden folgenden Beispiele veranschaulichen diese Schwierigkeit:
- Im Zuge der Einführung des ermäßigten Satzes für bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen waren die Vorschriften zur Unterscheidung zwischen Reparaturdienstleistungen (ermäßigter Satz) und Lieferungen von Baumaterial (Normalsatz) zuweilen derart komplex, dass eine Reihe von Dienstleistern einfach auf die Anwendung des ermäßigten Satzes verzichtet hat¹⁹.
 - Bei der Anwendung der ermäßigten Sätze auf Lebensmittel gelten für ein und dasselbe Lebensmittel in manchen Mitgliedstaaten mehrere Sätze. Diese Vorschriften führen manchmal zu unglaublich komplizierten Situationen²⁰.
42. Sehr häufig kann nur ein erfahrener Steuerfachmann nach Vergleich der Rechtsvorschriften und der exakten Eigenschaften der betroffenen Waren genau sagen, welcher Satz anzuwenden ist.
43. Derartige Praktiken sind zwar nicht unrechtmäßig und gefährden nicht wirklich den Grundsatz der steuerlichen Neutralität, aber sie erschweren den Unternehmen die Anwendung der MwSt und den Steuerverwaltungen die Kontrolle.

4.4. Empfehlungen der Kommission

44. Die Kommission hat nicht die Absicht, den fakultativen Charakter der ermäßigten Sätze wieder zur Diskussion zu stellen, und nimmt zur Kenntnis, dass ein Mitgliedstaat nicht verpflichtet ist, für sämtliche Leistungen einer Kategorie des Anhangs H denselben MwSt-Satz anzuwenden, sofern diese Gestaltungsmöglichkeit keine Wettbewerbsverzerrungen bewirkt. Da der ermäßigte Satz die Ausnahme ist, steht die Beschränkung seiner Anwendung auf konkrete und spezifische Bereiche in

¹⁹ So ist in Belgien für das Auswechseln des Vorderrades eines Fahrrads der Normalsatz anzuwenden, während für das Auswechseln des Hinterrades der ermäßigte Satz gilt, weil diese Leistung arbeitsintensiver ist.

²⁰ So ist z. B. in Frankreich der ermäßigte Satz für Lebensmittel nur unter bestimmten, höchst komplexen, Bedingungen für Schokolade anwendbar. Schokoladehaltige Waren unterliegen je nach ihrer genauen Form, Aufmachung oder Zusammensetzung dem Normalsatz oder dem ermäßigten Satz. Auch in Portugal werden subtile Unterschiede gemacht: Während für frischen Fisch der ermäßigte Satz von 5 % gilt, unterliegt derselbe Fisch, wenn er gekocht und dann tiefgefroren wird, dem Normalsatz von 19 %; ist er Teil eines Gerichts zum Mitnehmen oder zum Verzehr vor Ort, gilt der Satz von 12 %.

Einklang mit dem Grundsatz, dass Befreiungen oder Ausnahmenvorschriften eng auszulegen sind²¹.

Im Interesse einer einheitlichen Anwendung der Rechtsvorschriften empfiehlt die Kommission aber den Mitgliedstaaten, bei der Festlegung des Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze Unterscheidungen zu vermeiden, die durch ihre Kompliziertheit zu Irrtümern führen können, wenn die Unternehmen bestimmen müssen, welcher Satz auf die von ihnen hergestellten oder vermarkteten Waren anzuwenden ist. Derart komplizierte Bestimmungen sind nämlich für alle von Nachteil. Der Grundsatz des einheitlichen Steuersatzes sollte respektiert werden, mit der einzigen Ausnahme jener Fälle, in denen die Gegenstände und/oder Dienstleistungen, für die der ermäßigte Satz gilt (bzw. zwei ermäßigte Sätze gelten), und diejenigen, für die der Normalsatz gilt, eindeutig zu unterscheiden sind. Diese Differenzierung darf jedoch keine Wettbewerbsverzerrungen in Bezug auf die betreffenden Gegenstände und/oder Dienstleistungen bewirken.

45. In jedem Falle nimmt die Kommission ihre Kontrollfunktion in Bezug auf das Verhalten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Steuersätze wahr, wie die oben erwähnten Rechtssachen belegen.

5. ÜBERARBEITUNG UND STRAFFUNG DER SÄTZE: VORGESCHLAGENES VORGEHEN

46. Mit diesem Vorschlag verfolgt die Kommission weiter die Richtung, die sie bereits in ihrer Mitteilung aus dem Jahre 2000 über die Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt vorgezeichnet und in der Mitteilung "Steuerpolitik in der Europäischen Union - Prioritäten für die nächsten Jahre" bekräftigt hat.²²
47. In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch das im EG-Vertrag vorgegebene Ziel weiterzuverfolgen, nämlich die Harmonisierung der MwSt-Vorschriften, soweit dies für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts notwendig ist.

Ein erstes Etappenziel wurde 1992 mit der Richtlinie 92/77/EWG über die Annäherung der MwSt-Sätze erreicht. Mit dem vorliegenden Vorschlag wird der eingeschlagene Weg weiterverfolgt, um den erreichten Annäherungsgrad zu wahren und die derzeitige Struktur der MwSt-Sätze zu verbessern.

5.1. Ziele und Zwänge

48. Wie die Kommission bereits eingangs bemerkte, ist eine **Änderung der Höhe der Steuersätze** im Rahmen der Durchführung der neuen Strategie **nicht vorgesehen**.
49. Wichtig ist jetzt vielmehr die Überarbeitung und Straffung der Struktur der MwSt-Sätze. Zu diesem Zweck muss das schwierige Gleichgewicht zwischen häufig kollidierenden Zielen und Zwängen gefunden werden.

²¹ Vgl. hierzu das Urteil vom 18. Januar 2001 in der Rechtssache C-83/99, Kommission gegen Spanien, Slg. I-445, und das Urteil vom 8. Mai 2003 in der Rechtssache C-384/01, Kommission gegen Frankreich, noch nicht veröffentlicht.

²² KOM(2001) 260 endg. vom 23.5.2001. Mit der MwSt befasst sich Punkt 3.1.1. der Mitteilung.

50. Anzustreben sind vor allem die folgenden **Ziele**:
- Umsetzung der neuen MwSt-Strategie zur **Verbesserung** der Funktionsweise **des gemeinsamen MwSt-Systems im Binnenmarkt**: die Hauptziele dieser Strategie sind die Vereinfachung und Modernisierung der bestehenden Regeln und die einheitlichere Anwendung der geltenden Bestimmungen;
 - Schutz des **gemeinschaftlichen Besitzstands** im Bereich der Steuersätze und Vermeidung einer Situation, in der die Disparitäten zunehmen, anstatt sich zu verringern;
 - **Abbau der Inkohärenzen** im derzeitigen System und vor allem in den vielen Ausnahmeregelungen, die manchen Mitgliedstaaten gewährt wurden.
51. Im Einklang mit dem **Subsidiaritätsprinzip** will die Kommission die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf die Festsetzung der anzuwendenden Steuersätze, nicht stärker anzutasten, als für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts unbedingt notwendig.
52. Allerdings gehört es zu den Aufgaben der Kommission, dem Rat die erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarktes vorzuschlagen. Die Kommission hat sich also dafür entschieden, vor allem die Unstimmigkeiten im derzeitigen System in Bezug auf die Steuersätze anzugehen, um im Hinblick darauf einen großen Schritt voranzukommen. Dazu ist es erforderlich, alle Mitgliedstaaten - auch die Beitrittsländer - gleichzubehandeln und die Verzerrungen zu beseitigen, die sich daraus ergeben, dass einige Länder in bestimmten Bereichen ermäßigte Sätze anwenden dürfen, andere hingegen nicht.
53. Zu bedenken ist dabei, dass bei einigen Gegenständen und Dienstleistungen, die am Ort des Verbrauchs besteuert werden, zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedliche Steuersätze durchaus mit dem Binnenmarkt vereinbar sein können. Dies ist z.B. der Fall bei Arbeiten an Wohnungen sowie bei der Lieferung von Gas oder Strom. Bei vielen Gegenständen, die über den Versandhandel geliefert werden können, kann die Anwendung von Steuersätzen, die sich je nach Mitgliedstaat sehr stark unterscheiden, zu nicht geringen Wettbewerbsverzerrungen führen, um so mehr, als es sich um leicht transportierbare Gegenstände handelt. Dies ist z.B. der Fall bei CDs, Videokassetten und überhaupt Erzeugnissen aller Art, die leicht Gegenstand des grenzüberschreitenden Handels sein können.
- Dies gilt auch für die Fälle, in denen der Normalsatz vorgeschrieben ist und keine Möglichkeit der Anwendung eines ermäßigten Satzes besteht, in denen eine Minderheit von Mitgliedstaaten jedoch im Wege von Ausnahmeregelungen vom vorgeschriebenen Satz abweichen und Sätze anwenden können, die erheblich unter den in der übrigen Gemeinschaft angewandten liegen.
54. Darüber hinaus ist dafür zu sorgen, dass der Binnenmarkt nicht in anderer Hinsicht durch ermäßigte MwSt-Sätze gestört wird. Preisvergleiche in der Gemeinschaft haben nämlich gezeigt, dass die Verbraucherpreise in den Mitgliedstaaten mit ermäßigten Sätzen nicht unbedingt auch niedriger liegen. Dies ist insbesondere dadurch zu erklären, dass die Unternehmen je nach dem in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandten MwSt-Sätzen mit unterschiedlichen Gewinnspannen kalkulieren. Dies ist möglicherweise ein Anzeichen dafür, dass ermäßigte Sätze die

Ertragstärke von Unternehmen beeinflussen könnten. Tatsächlich könnten Unternehmen, die Verkäufe in Mitgliedstaaten tätigen, die ermäßigte MwSt-Sätze oder gar den Nullsatz anwenden, gegenüber Unternehmen in anderen Ländern einen Wettbewerbsvorteil genießen, weil sie mit einer höheren Gewinnspanne veranschlagen können.

55. Es ist daher wirklich wichtig, den Anwendungsbereich der ermäßigten MwSt-Sätze sehr sorgfältig abzugrenzen, damit das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes nicht in der angesprochenen Weise beeinträchtigt wird.
56. Allerdings ist festzustellen, dass die in der Gemeinschaft derzeit anwendbaren MwSt-Sätze noch äußerst unterschiedlich und höchst komplex sind. Anhang 1 gibt einen Überblick über Beispiele von Steuersätzen, die derzeit für bestimmte Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen angewandt werden und für die dieser Vorschlag eine Straffung vorsieht²³.

Diese extreme Vielfalt ist zum großen Teil darauf zurückzuführen, dass es den Mitgliedstaaten bei der Annahme der Richtlinie 92/77/EWG ein Hauptanliegen war, ihre eigene Struktur der MwSt-Sätze so wenig wie möglich ändern zu müssen. Das Ergebnis war die Annahme eines Anhangs H, der diese verschiedenen innerstaatlichen Realitäten widerspiegelt und von dem es zahlreiche Abweichungen gibt, um der besonderen Lage bestimmter Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

57. Aber die Grundregeln sind einfach: Für mehrwertsteuerpflichtige Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen gilt ein Normalsatz von mindestens 15 %, und die Mitgliedstaaten können einen oder zwei ermäßigte Sätze von mindestens 5 % anwenden, aber nur für die in Anhang H aufgelisteten Gegenstände und Dienstleistungen.
58. Hinzu kommen jedoch zahlreiche Ausnahmeregelungen, die manchen Mitgliedstaaten – manchmal einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten – in den Verhandlungen über die Richtlinie 92/77/EWG oder in den Beitrittsakten zugestanden, anderen aber versagt wurden. Die meisten Ausnahmeregelungen haben den Zweck, die vorherige Lage beizubehalten: Sie sind den Mitgliedstaaten vorbehalten, die zu einem bestimmten Zeitpunkt von den Gemeinschaftsvorschriften für die MwSt-Sätze abweichende Regelungen anwandten, und ermächtigen sie dazu, diese für eine Übergangszeit beizubehalten. Dies sollte in erster Linie einen schrittweisen Übergang zur normalen Regelung ermöglichen. Im Rahmen der Ausnahmeregelungen können die betreffenden Staaten entweder andere Sätze anwenden, die niedriger sind als die normalerweise vorgeschriebenen Sätze (Nullsatz, stark ermäßigter Satz, vorläufiger Satz usw.) oder vom Anwendungsbereich der ermäßigten Sätze gemäß Anhang H abweichen (z. B. durch die Anwendung des ermäßigten Satzes für Restaurantdienstleistungen); manchmal wurden auch beide Arten von Ausnahmen kombiniert (z. B. stark ermäßigter Satz von 3 % für Restaurantdienstleistungen in Luxemburg).
59. Die Beibehaltung dieser abweichenden Regelungen wurde nur für die Übergangszeit bis zur Einführung des endgültigen MwSt-Systems genehmigt, die ursprünglich für

²³ Genauere Informationen hierzu enthält auch der Bericht der Kommission vom 22.10.2001 (KOM(2001) 599 endg.) und das Dokument "Die Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft". http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/vatindex_en.htm

den 1. Januar 1996 vorgesehen war. Sie sollten also eigentlich nur für beschränkte Zeit gelten.

60. Angesichts der Tatsache, dass im Rat keine nennenswerten Fortschritte in Richtung einer Annahme der Kommissionsvorschläge zur Umsetzung des Programms von 1996 erzielt wurden, präsentierte die Kommission im Jahr 2000 ihre neue MwSt-Strategie, die kurzfristig konkrete und unverzichtbare Verbesserungen des derzeitigen Systems ermöglichen soll. Vor dem Hintergrund, dass das heutige System noch geraume Weile Bestand habe wird, muss jetzt überprüft werden, ob diese Ausnahmeregelungen noch aufrechterhalten werden sollen.
61. Im Rahmen der eingehenden Überprüfung des derzeitigen Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze und der geltenden Ausnahmeregelungen darf auch die in Göteborg erweiterte **Strategie von Lissabon** nicht außer Acht gelassen werden: In Lissabon (23./24. März 2000) und Göteborg (15./16. Juni 2001) formulierte der Europäische Rat ein neues strategisches Ziel für die Union, nämlich die nachhaltige Entwicklung zu fördern und Beschäftigung, Wirtschaftsreform und soziale Zusammenarbeit als Bestandteile einer wissensbasierten Wirtschaft zu stärken.
62. In diesem Zusammenhang wurde vor allem die Notwendigkeit einer Senkung der steuerlichen Belastung der Arbeit, insbesondere der wenig qualifizierten und schlecht bezahlten Arbeit, betont. Bei den Reformen, die die Steuersysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten sollen, müssen jedoch gesunde öffentliche Finanzen gewahrt bleiben. Dieses Ziel ist durch strenge Kontrolle und, falls nötig, Reduzierung der öffentlichen Ausgaben zu erreichen. Es dürfte jedoch sehr heikel sein, gleichzeitig sowohl die Arbeitskosten zu senken (durch eine Senkung der direkten Steuern und Sozialabgaben) als auch den Anwendungsbereich der ermäßigten MwSt-Sätze zu erweitern und zugleich einen ausgeglichenen Haushalt zu wahren.
63. Ein ausgeglichener Haushalt in den Mitgliedstaaten ist nämlich wirklich wichtig - es muss vermieden werden, dass aufgrund fehlender Finanzmittel strukturelle Haushaltsdefizite entstehen und die Ausgaben der öffentlichen Hand drastisch reduziert werden müssen. Eine Ermäßigung der MwSt-Sätze bietet jedoch keinerlei Gewähr dafür, dass der Endverbraucher tatsächlich in den Genuss eines entsprechend niedrigeren Preises kommt. Beschließt ein Mitgliedstaat aber die Anwendung ermäßigter MwSt-Sätze in neuen Bereichen, muss er die daraus erwachsenden Mindereinnahmen durch Abgaben an anderer Stelle (z.B. die Einkommensteuer) ausgleichen, die letztlich den Steuerzahler belasten.
64. Vor diesem Hintergrund ist äußerste Vorsicht geboten, denn die im Rahmen der Strategie von Lissabon hat die Senkung der Arbeitskosten Priorität, nicht aber die Senkung der indirekten Steuern.

5.2. Inhalt des Vorschlags

65. Unter Berücksichtigung all dieser Aspekte hat die Kommission ein Vorgehen gewählt, dass für die gesamte Union einen ausgewogenen Weg eröffnet. Die Begründung für dieses Vorgehen lässt sich wie folgt zusammenfassen:
 - Die Kommission ist nach wie vor überzeugt, dass die **Ermäßigung der MwSt-Sätze nicht die am besten geeignete Methode ist**, um die Nachfrage nach

bestimmten Gegenständen oder Dienstleistungen zu erhöhen. Anders als beispielsweise die Verbrauchsteuer bezweckt nämlich die MwSt keine Änderung des Verbraucherverhaltens. Zwar dient sie in erster Linie der Erzielung von Steuereinnahmen, aber sie stellt doch eines der den Mitgliedstaaten zur Durchführung ihrer Politik dienenden Instrumente dar. Allerdings ist festzustellen, dass sich eine Ermäßigung der MwSt niemals in ganzem Umfang auf die Preise auswirkt. Die Wirkung ist vielmehr häufig nur sehr gering und vorübergehend. Dies bedeutet, dass ein wirtschaftlicher Mechanismus, der auf der Prämisse basiert, dass eine MwSt-Ermäßigung zu einer Preissenkung führt und so die Nachfrage ankurbelt, häufig nicht wie vorgesehen funktioniert. Schon ein einfacher Vergleich der Preise innerhalb der Gemeinschaft zeigt, dass ermäßigte MwSt-Sätze nicht immer automatisch niedrigere Preise nach sich ziehen. Um dies zu veranschaulichen, gibt Anhang 2 einem Überblick über die Preise bestimmter Waren in allen Mitgliedstaaten und die jeweils anwendbaren MwSt-Sätze.

- Die MwSt **ist eine Steuer auf den Verbrauch**, deren Hauptziel die Erzielung von Einnahmen für den Fiskus ist. Jeder Mitgliedstaat verwendet diese Einnahmen gemäß den von ihm selbst festgelegten Prioritäten. Die MwSt **darf in keinem Fall die Funktion einer Subvention** zugunsten bestimmter Sektoren übernehmen. In vielen Anträgen auf Anwendung ermäßigter Sätze sieht es jedoch so aus, als bestünde der Hauptzweck der beantragten Steuerermäßigung darin, einen bestimmten Sektor wegen seiner sozialen, kulturellen o. a. Relevanz oder besonderer Schwierigkeiten, mit denen er zu kämpfen hat, zu begünstigen.
 - Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze auf weitere Sektoren **würde zu einer Entharmonisierung** der MwSt-Sätze **führen**. Da die Anwendung ermäßigter Sätze fakultativ ist, verfügen die Mitgliedstaaten über ein breiteres Spektrum an Steuersätzen. Es gilt jedoch, den Grad an Harmonisierung zu erhalten, der durch die Anwendung des geltenden Normalsatzes in allen oder den meisten Mitgliedstaaten erreicht wurde.
66. Im Zuge der Umsetzung ihrer Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt zog die Kommission den Schluss, dass der jetzt vorzulegende Vorschlag unbedingt eine **Vereinfachung und Straffung der Sätze** vorsehen muss.
67. Um dies zu erreichen, hat die Kommission den von ihr in dem Bericht von 2001 vorgeschlagenen Ansatz – die Einführung einer Struktur mit zwei ermäßigten Sätzen (möglicherweise mit einer spezifischen Spanne für jede Kategorie) für unterschiedliche Listen von Gegenständen und Dienstleistungen – nicht weiter verfolgt.

Tatsächlich wurde dieser Ansatz in Verbindung mit der versuchsweisen Anwendung ermäßigter Sätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen entwickelt: Hätte sich gezeigt, dass die ermäßigten Sätze ein wirksames Instrument zur Beschäftigungsförderung sind, wäre dies bei der Überprüfung des Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze berücksichtigt worden, und es wäre zu untersuchen gewesen, ob sie sich gegebenenfalls auch für die Durchsetzung anderer Ziele eignen und ihre Anwendung gegebenenfalls zwingend vorgeschrieben werden sollte.

Der Bewertungsbericht über diesen Versuch hat jedoch keine direkte Verbindung zwischen einer Ermäßigung der MwSt und einer Zunahme der Beschäftigung oder

Abnahme der Schattenwirtschaft nachgewiesen. Es ist daher zu befürchten, dass eine MwSt-Ermäßigung auch in anderen Sektoren keine greifbareren Ergebnisse zeitigen würde.

Der fakultative Charakter der ermäßigten Sätze sollte folglich beibehalten werden, denn das fakultative Element steht in enger Beziehung zu den haushaltspolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten und der Struktur ihrer öffentlichen Finanzen. Es wird ihnen daher auch in Zukunft frei stehen, einen ermäßigten Satz nur für einzelne Kategorien des Anhangs H oder einzelne Umsätze innerhalb einer Kategorie anzuwenden.

68. Im Hinblick auf eine Vereinfachung und Straffung der Sätze hat sich die Kommission an folgenden Prämissen orientiert.

5.2.1. Straffung von Anhang H

69. Die vorgeschlagene Straffung umfasst im Kern Folgendes:

- Die **Möglichkeit, ermäßigte Sätze anzuwenden, wird nicht auf weitere Kategorien ausgedehnt**, für die bereits in allen Mitgliedstaaten der Normalsatz gilt und ein bestimmtes Maß an Harmonisierung erreicht ist (effektive Spanne zwischen 15 % und 25 %). Dies soll verhindern, dass es durch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der fakultativen ermäßigten Sätze zu einem Rückschritt kommt, der die im Wege des Normalsatzes bereits erreichte Annäherung der Sätze zunichte machen würde.
- **Alle Mitgliedstaaten erhalten die Möglichkeit, ermäßigte Sätze ausschließlich für diejenigen Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen anzuwenden**, für die eine bestimmte Anzahl von Mitgliedstaaten schon jetzt auf der Grundlage **spezifischer Ausnahmeregelungen** und anderer Festlegungen ermäßigte Sätze oder Steuerbefreiungen anwenden dürfen und für die festgestellt wurde, daß dies das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts nicht beeinträchtigt. Diese erste Neuregelung betrifft Restaurantdienstleistungen, Wohnungen, Lieferungen von Gas und Elektrizität sowie häusliche Pflegedienste. Dieses Vorgehen würde mehr Mitgliedstaaten die Anwendung des ermäßigten Satzes gestatten und könnte ein Schritt in Richtung einer einheitlicheren Anwendung der ermäßigten Steuersätze sein. Für die Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen, für die nur eine Minderheit von Mitgliedstaaten Ausnahmeregelungen anwenden darf, wird dagegen keinerlei Ausweitung vorgeschlagen.

5.2.2. Anhang H wird die einzige Grundlage für alle Abweichungen vom Normalsatz

70. Die Kommission schlägt vor, dass künftig **die Liste in Anhang H die einzige Grundlage** für die Bestimmung der Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen bildet, für die andere Sätze als der Normalsatz angewandt werden können. Die Annahme dieser Änderungen wird der Verwirrung, die derzeit in der EU in Bezug auf den tatsächlichen Anwendungsbereich der ermäßigten Sätze herrscht, ein Ende setzen. Zu diesem Zweck werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

71. **Abschaffung des so genannten "vorübergehend geltenden Satzes"**. Dieser Satz wird für andere als die in Anhang H aufgeführten Gegenstände und Dienstleistungen angewandt, für die bestimmte Mitgliedstaaten am 1. Januar 1991 einen ermäßigten,

stark ermäßigten oder den Nullsatz angewandt haben²⁴. Die betreffenden Mitgliedstaaten wurden ermächtigt, für diese Umsätze ermäßigte Sätze anzuwenden. Es handelt sich hier also um Regelungen im Hinblick auf einen schrittweisen Übergang zum Normalsatz. Es gibt zwei Arten von Übergangsregelungen:

- Die Mitgliedstaaten, die am 1. Januar 1991 im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften den Nullsatz oder einen stark ermäßigten Satz angewandt haben, können diese Sätze weiter anwenden. Sollten sie beschließen, auf die Anwendung dieser Sätze für andere als die in Anhang H aufgeführten Gegenstände und Dienstleistungen zu verzichten, können sie einen ermäßigten Satz anwenden, sofern dieser mindestens 5 % beträgt (Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe b).
- Die Mitgliedstaaten, die am 1. Januar 1991 für andere als die in Anhang H aufgeführten Gegenstände und Dienstleistungen einen ermäßigten Satz angewandt haben, können weiterhin einen ermäßigten Satz anwenden, sofern dieser mindestens 12 % beträgt (Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe e).

Nach mehr als zehn Jahren wird jetzt vorgeschlagen, diese Übergangsregelungen abzuschaffen.

72. **Beschränkung des Nullsatzes und der stark ermäßigten Sätze²⁵** auf die in Anhang H aufgeführten Gegenstände und Dienstleistungen.

Die Beibehaltung des Nullsatzes und der stark ermäßigten Sätze als Maßnahme zur Aufrechterhaltung der bisherigen Situation wurde mit der Richtlinie 92/77/EWG bestätigt. Tatsächlich gilt diese Regelung seit Annahme der Sechsten MwSt-Richtlinie im Jahr 1977. Diese Sätze werden nicht nur für die in Anhang H aufgeführten Gegenstände und Dienstleistungen angewandt, sondern auch für ganz unterschiedliche Waren wie Kinderbekleidung und -schuhe, Wohnwagen und Hausboote, Motorrad- und Fahrradstiefel und -helme usw., für die in allen Mitgliedstaaten, die nicht von einer Ausnahmeregelung profitieren, der Normalsatz gilt.

Außerdem können bestimmte Mitgliedstaaten (diejenigen, die 1993 ihren Normalsatz um 3 % anheben mussten, d. h. Luxemburg und Spanien) für die in Anhang H aufgeführten Gegenstände sowie für Restaurants, Wohnungen sowie Kinderbekleidung und -schuhe ermäßigte Sätze von unter 5 % anwenden.

Die Kommission möchte hier nicht die völlige Abschaffung des Nullsatzes und der stark ermäßigten Sätze vorschlagen, da dies über die Ziele der neuen MwSt-Strategie aus dem Jahr 2000 hinausginge. Sie ist jedoch überzeugt, dass die Straffung und Vereinfachung der derzeitigen Struktur der Sätze in der Gemeinschaft eine **Beschränkung des Anwendungsbereichs des Nullsatzes und der stark ermäßigten Sätze auf die in Anhang H aufgeführten Gegenstände und Dienstleistungen** erfordern.

²⁴ Im Zusammenhang mit der Annahme der Richtlinie 92/77/EWG oder in den Beitrittsakten ausgehandelte Ausnahmeregelung.

²⁵ Als "stark ermäßigt" gilt jeder Satz unter 5 % und über 0 %

Der Nullsatz und die stark ermäßigten Sätze, die die Mitgliedstaaten derzeit anwenden, könnten also für die Gegenstände und Dienstleistungen beibehalten werden, für die alle Mitgliedstaaten ermäßigte Sätze anwenden können. Die betroffenen Mitgliedstaaten können also weiterhin für Lebensmittel, Arzneimittel, Wohnungen usw. Sätze unter 5% anwenden.

Verzichten müssten sie jedoch auf den Nullsatz und den stark ermäßigten Satz für die anderen Gegenstände und Dienstleistungen unterschiedlichster Art, die nicht in Anhang H aufgeführt sind.

Dieser Ansatz entspricht - übrigens als einziger wirklich - in vollem Umfang der vom Rat beschlossenen und von der Kommission verfolgten Politik in den Verhandlungen über den Beitritt neuer Mitgliedstaaten: Sämtliche Ausnahmeregelungen, die diesen Ländern im Bereich der MwSt-Sätze gewährt wurden, sind strikt befristet - die letzte derartige Regelung läuft zum 1. Januar 2010 aus. Außerdem gelten sie fast ausnahmslos für Gegenstände und Dienstleistungen, die im Anhang H in der Fassung des vorliegenden Vorschlags aufgeführt sind. Aus Gründen der Kohärenz muss diese erste Phase der Straffung der in den heutigen Mitgliedstaaten geltenden, übergangsweise genehmigten Ausnahmeregelungen. Die von den Kandidatenländern verlangten Anstrengungen dürfen nicht vergeblich sein. Da die diesen Ländern gewährten Ausnahmeregelungen für Gegenstände und Dienstleistungen gelten, die in der neuen Fassung des Anhangs H verzeichnet sind, versteht es sich von selbst, dass diese Länder künftig, wie die heutigen Mitgliedstaaten, die Möglichkeit haben, auch nach Auslaufen der ihnen gewährten Ausnahmeregelungen in den betreffenden Bereichen ermäßigte Sätze anzuwenden.

5.2.3. *Straffung der Ausnahmeregelungen, nach denen bestimmte Mitgliedstaaten in bestimmten Gebieten niedrigere Sätze anwenden können*

73. Manche Mitgliedstaaten wurden ermächtigt, in bestimmten Gebieten niedrigere Sätze als üblich anzuwenden, um der besonderen geografischen Lage (Insellage, Rendlage) Rechnung zu tragen. Diese Regelungen sind nur dann sinnvoll, wenn sie strikt auf den örtlichen Markt beschränkt sind. Die Kommission schlägt vor, diese Regelungen zu straffen, um für jede Abweichung eine klare Rechtsgrundlage zu schaffen und den Anwendungsbereich auf die in den fraglichen Gebieten in Anspruch genommenen Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen zu beschränken.

6. DIE ARTIKEL IM EINZELNEN

6.1. Artikel 1 Nummer 1

74. Artikel 1 Nummer 1 ändert Artikel 12 in vier Punkten:

- Streichung von Absatz 3 Buchstabe b: Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe b in der derzeitigen Form sieht vor, dass für Lieferungen von Erdgas und Elektrizität nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission der ermäßigte Satz angewandt werden kann. Dieser Vorschlag bedeutet gegenüber der derzeitigen Situation keine grundsätzliche Änderung, da diese Bestimmung nämlich nur in Form einer neuen Rubrik in Anhang Hintegriert werden soll. Diese Maßnahme dient der Vereinfachung und Straffung. Das Verfahren der Vorabgenehmigung wird abgeschafft, da in der Vergangenheit weder behauptet noch nachgewiesen

wurde, dass die Anwendung der ermäßigten Sätze durch sieben Mitgliedstaaten zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Die vorgeschlagene Richtlinie hinsichtlich der Vorschriften über den Ort der Lieferung von Elektrizität und Gas²⁶ wird gewährleisten, dass die Besteuerung an dem Ort erfolgt, an dem der tatsächliche Verbrauch durch den Käufer stattfindet, so dass Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten, die einen ermäßigten Satz anwenden, und den Mitgliedstaaten, die keinen ermäßigten Satz anwenden, vermieden werden. Außerdem sieht die vorgeschlagene Änderung an Absatz 4 allgemein vor, dass die Mitgliedstaaten, die einen ermäßigten Satz nur auf bestimmte Lieferungen von Gegenständen, bestimmte Dienstleistungen oder bestimmte Aspekte derselben anwenden, gewährleisten müssen, dass durch diese Unterscheidung keine Wettbewerbsverzerrungen hervorgerufen werden. Die solcherart eingeführte allgemeine Kontrolle sorgt also für das gleiche Ausmaß an Sicherheit wie bisher. Dies ist eine von mehreren Maßnahmen, die vorgeschlagen werden, damit in Zukunft Anhang H die einzige Grundlage für die Anwendung anderer Sätze als des Normalsatzes bildet. Siehe hierzu auch die Erläuterungen zum neuen Wortlaut von Anhang H.

- Zwei Änderungen an Absatz 4:
 - Zum einen wird vorgeschlagen, die **Frist** für die Überprüfung des Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze von zwei Jahren auf **fünf Jahre** zu verlängern. Tatsächlich hat es sich als nicht sinnvoll erwiesen, alle zwei Jahre auf der Grundlage eines Kommissionsberichts eine Überprüfung durchzuführen: Die Erfahrung zeigt, dass sich innerhalb der kurzen Zweijahresfrist keine wirklich neuen Aspekte ergeben.
 - Zum anderen wird ein neuer Unterabsatz 2 vorgeschlagen. Entsprechend den jüngsten Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften muss klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, einen ermäßigten Satz auf sämtliche oder nur auf einen Teil der Leistungen einer Kategorie des Anhangs H anzuwenden. Dies bedeutet, wie der Gerichtshof in seinem erwähnten Urteil vom 8. Mai 2003 festgestellt hat, dass die Anwendung eines ermäßigten Satzes an konkrete und spezifische Aspekte einer Lieferung von Gegenständen oder einer Dienstleistung beschränkt werden kann, da dies mit dem Grundsatz in Einklang steht, dass Befreiungen und Ausnahmen restriktiv zu verstehen sind. So ist es z.B. möglich, dass ein Mitgliedstaat die Anwendung eines ermäßigten Satzes auf konkrete und spezifische Aspekte beschränkt, etwa ein Abonnement, das dem Kunden Anspruch auf eine Mindestmenge an Elektrizität verleiht, oder dass er die Lieferung von alkoholischen Getränken von dem ermäßigten Satz, den er ansonsten für Restaurantdienstleistungen anwendet, ausnimmt. Allerdings muss gewährleistet sein, dass die Anwendung unterschiedlicher Sätze keine Wettbewerbsverzerrungen hervorruft: Dazu wird vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten der Kommission auf deren Ersuchen hin die erforderlichen Angaben übermitteln, damit sie die Einhaltung dieser Bedingung überprüfen kann.

²⁶

KOM(2002) 688 endg. vom 5. Dezember 2002.

- Streichung von Absatz 6, der durch die Akte über den Beitritt Portugals²⁷ hinzugefügt wurde, und Integration folgenden Wortlauts in den neuen Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe c: "*Portugal kann für die in den autonomen Regionen Azoren und Madeira bewirkten Umsätze und für die in diese Regionen direkt vorgenommenen Einfuhren Steuersätze anwenden, die unter den entsprechenden, im Mutterland angewandten Steuersätzen liegen*". Es wird vorgeschlagen, alle bestimmten Mitgliedstaaten aus geografischen Gründen gewährten Ausnahmeregelungen im Interesse einer Straffung gemeinsamen Regeln zu unterwerfen. Weitere Einzelheiten siehe die Erläuterungen zum neuen Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe c.

6.2. Artikel 1 Nummer 2

- 75. Artikel 1 Nummer 2 ändert den Artikel 28 in zwei Punkten: er ersetzt den derzeitigen Absatz 2 und streicht den Absatz 6.

6.2.1. Ersetzung von Artikel 28 Absatz 2

- 76. Artikel 28 Absatz 2 wird neu strukturiert, um die folgenden Änderungen aufzunehmen.

77. Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe a (*Nullsatz und stark ermäßigter Satz*)

Um die der Ausnahmeregelungen umzusetzen, sollte der Anwendungsbereich des Nullsatzes und der stark ermäßigten Sätze endgültig auf die in Anhang H aufgeführten Gegenstände und Dienstleistungen beschränkt werden. Deshalb wurde dem bisherigen Wortlaut ein entsprechender Absatz hinzugefügt.

Dagegen wurde die Ausnahmeregelung, nach der Irland auf Lieferungen von Energieerzeugnissen für Heiz- und Beleuchtungszwecke einen ermäßigten Satz anwenden kann, gestrichen. Dies erfordert nur in sehr begrenztem Maße Änderungen, denn Lieferungen von Elektrizität und Gas über das Erdgasversorgungsnetz sowie Lieferungen von Fernwärme über Leitungsnetze wurden in die Liste in Anhang H aufgenommen. Die Lieferung aller anderen Energieerzeugnisse unterliegt dagegen künftig zwingend dem Normalsatz. Weitere Einzelheiten über die Hinzufügung dieser neuen Kategorie enthalten die Erläuterungen zu Anhang H.

78. Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe b (*stark ermäßigter Satz aus konjunkturellen Gründen*)

Der neue Buchstabe b in Artikel 28 Absatz 2 entspricht dem bisherigen Buchstaben c mit geringen Änderungen. Diese konjunkturorientierte Regelung, sehr ähnlich derjenigen, die die Beibehaltung des Nullsatzes und des stark ermäßigten Satzes ermöglicht, kann beibehalten werden, sofern ihr Anwendungsbereich auf die in Anhang H aufgeführten Kategorien begrenzt wird. Abgeschafft wird dagegen die Möglichkeit, einen stark ermäßigten Satz auf Restaurantdienstleistungen, Kinderbekleidung und Kinderschuhe sowie Wohnungen anzuwenden. Da aber Restaurants und Wohnungen in Anhang H aufgenommen werden, bedeutet dies

²⁷ Beitrittsakte: Hinzufügung von Artikel 12 Absatz 6, wonach für die Azoren und Madeira niedrigere Sätze angewandt werden können.

lediglich, dass nach der Änderung für Kinderbekleidung und Kinderschuhe nicht mehr der stark ermäßigte Satz angewandt werden kann.

79. **Artikel 28 Absatz 2 Buchstaben c und d** (*Ausnahmeregelungen für bestimmte Gebiete in Randlage*)

Manche Mitgliedstaaten wenden gegenwärtig in bestimmten Gebieten Steuersätze an, die niedriger sind als die normalerweise anzuwendenden Steuersätze. Hier geht es um die Ausnahmeregelungen, die Österreich²⁸, Portugal²⁹ und Griechenland³⁰ bereits zugestanden wurden. Hinzu kommt Frankreich, das derzeit auf Korsika niedrigere Sätze anwendet als im Mutterland. Im Falle Frankreichs, Griechenlands und Portugals waren diese Ausnahmeregelungen durch die geographischen Randlage und der Insellage der betreffenden Regionen gerechtfertigt. Im Falle Österreichs sind nur zwei Gemeinden betroffen – Jungholz und Mittelberg. Die Ausnahmeregelung für sie ist wegen ihrer besonderen geografischen Lage (abgeschiedene Gebirgslage und Nähe zu Deutschland) gerechtfertigt.

Es wird vorgeschlagen, all diese Ausnahmeregelungen in Artikel 28 Absatz 2 Buchstaben c und d neu zusammenzufassen, sie zu vereinheitlichen und auf die Gegenstände und Dienstleistungen zu beschränken, die in den betreffenden Gebieten verbraucht bzw. in Anspruch genommen werden. Demzufolge wird Buchstabe f gestrichen.

Zwei verschiedene Regelungen sind vorgesehen:

Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe c: Für die Regionen in Insellage wird vorgeschlagen, dass die genannten Mitgliedstaaten dort MwSt-Sätze (normale und/oder ermäßigte) anwenden dürfen, die bis zu 30 % unter den entsprechenden Sätzen auf dem Festland liegen. Diese Begrenzung ist bereits in geltenden Fassung von Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe f in Bezug auf Griechenland enthalten.

Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe d: Für die Gemeinden Jungholz und Mittelberg wird vorgeschlagen, weiterhin die Anwendung eines zweiten Normalsatzes zuzulassen, der niedriger ist als der entsprechende Satz im übrigen österreichischen Staatsgebiet, sofern 15 % nicht unterschritten werden.

In beiden Fällen dürfen die niedrigeren Sätze grundsätzlich nur auf die Gegenstände und Dienstleistungen angewandt werden, die tatsächlich in den betreffenden Gebieten verbraucht werden. Jüngste Erfahrungen haben nämlich gezeigt, dass die gegenwärtigen Ausnahmeregelungen missbraucht werden können: So wurde festgestellt, dass Unternehmen, die im elektronischen Geschäftsverkehr oder in der Telekommunikation tätig sind, ihre Niederlassung auf die Azoren und nach Madeira verlegen, um auf ihre Dienstleistungen, die sie an Endverbraucher gemeinschaftsweit erbringen, die auf den Inseln geltenden niedrigeren Steuersätze anwenden zu können. Diesen Praktiken muss so rasch wie möglich ein Ende bereitet werden. Sie stellen

²⁸ Beitrittsakte zu Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a: Für Jungholz und Mittelberg (Kleinwalsertal) kann ein zweiter Normalsatz angewandt werden.

²⁹ Beitrittsakte: Hinzufügung von Artikel 12 Absatz 6, wonach für die Azoren und Madeira niedrigere Sätze angewandt werden können.

³⁰ Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe f betreffend bestimmte griechische Inseln, ausgehandelt im Zusammenhang mit der Richtlinie 92/77/EWG.

einen Missbrauch der Ausnahmeregelungen dar, die nur genehmigt wurden, damit die betreffenden Mitgliedstaaten der Entfernung und der besonderen geografischen Lage dieser Regionen Rechnung tragen können.

80. **Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe e (neu)**

Dieser Buchstabe regelt, welcher Satz auf die Ablieferung eines im Rahmen eines Werkvertrags hergestellten beweglichen Gegenstands anzuwenden ist. Hier wird der Wortlaut von Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe h unverändert übernommen.

81. **Streichung folgender Bestimmungen:**

- Artikel 28 Absatz 2 Buchstaben b (alt) und e (alt). Diese beiden Regelungen gestatteten es den Mitgliedstaaten, weiterhin ermäßigte Sätze für andere als die in Anhang H aufgeführten Gegenstände und Dienstleistungen anwenden. Durch ihre Streichung wird Anhang H die einzige Grundlage für die Bestimmungen des Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze und der anderen Abweichungen von der Anwendung des Normalsatzes.
- Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe g, wonach vor dem 31. Dezember 1994 auf der Grundlage eines Berichts der Kommission die Bestimmungen der Buchstaben a bis f überprüft werden, ist hinfällig.
- Artikel 28 Absatz 2 Buchstaben i, j und k: Diese spezifischen Ausnahmeregelungen betreffen Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen, die in Anhang H aufgenommen werden, und sind deshalb an dieser Stelle hinfällig.

6.2.2. ***Streichung von Artikel 28 Absatz 6***

82. Diese Bestimmung wurde von Anfang an als vorläufig angesehen: Da die ermäßigten Sätze für arbeitsintensive Dienstleistungen zunächst versuchsweise angewandt wurden, stand von Anfang an fest, dass nach der Bewertung der Ergebnisse dieses Versuchs endgültig entschieden werden würde, ob diese Dienstleistungen in Anhang H aufgenommen werden oder ob die Regelung wieder abgeschafft wird. In dem Bewertungsbericht der Kommission vom 2. Juni 2003 (KOM (2003) 309), der zum Teil auf den Berichten der an dem Versuch beteiligten Mitgliedstaaten basiert, wurde der Schluss gezogen, dass es im Rahmen des Versuchs für arbeitsintensive Dienstleistungen und unter Berücksichtigung der Grenzen der angewandten Analysemethoden nicht eindeutig möglich ist, nach Ermäßigung der MwSt-Sätze eine beschäftigungsfördernde Wirkung oder eine Reduzierung der Schattenwirtschaft zu beobachten. Die Kommission schlägt deshalb vor, dieses Kriterium bei der Überarbeitung von Anhang H nicht zu berücksichtigen und sich auf die Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts zu konzentrieren.

Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass die Kommission bereits in der Vergangenheit zum Ausdruck gebracht hat, dass sie den Einsatz ermäßigter MwSt-Sätze zur Beschäftigungsförderung zurückhaltend beurteilt. In ihrer Mitteilung an den Rat "Schaffung von Arbeitsplätzen: Möglichkeiten einer versuchsweisen, fakultativen Anwendung eines ermäßigten MwSt-Satzes auf arbeitsintensive

Dienstleistungen"³¹ hatte sie bereits darauf hingewiesen, dass eine derartige Initiative durchaus die Neutralität der Steuer und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen könnte und dass außerdem die positiven Auswirkungen eines niedrigeren MwSt-Satzes auf die Schaffung von Arbeitsplätzen - insbesondere die tatsächlichen Rückwirkungen niedrigerer Sätze auf die Verbraucherpreise - längst nicht als gesichert gelten könnten. Diese Einschätzung hat die Kommission in ihrem Vorschlag zur Genehmigung einer versuchsweisen Anwendung ermäßigter MwSt-Sätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen erneut zum Ausdruck gebracht. Diese Skepsis wurde übrigens auch von einer Reihe von Mitgliedstaaten geteilt. Angesichts des Problems der Arbeitslosigkeit hielten es Rat und Kommission jedoch für angebracht, den Mitgliedstaaten, die dies wünschten, das Funktionieren und die Auswirkungen einer gezielten, auf arbeitsintensive Dienstleistungen beschränkten MwSt-Vergünstigung zu testen.

Leider war es nicht möglich, wirklich positive Auswirkungen dieser Ermäßigung der Steuersätze festzustellen. Das ist eng verbunden mit der Schwierigkeit, zuverlässige Daten, die dies feststellen, zu finden. Dagegen zeigen die makro-ökonomischen Simulationen, daß bei gleich hoher Haushaltsbelastung durch eine geringere Belastung des Faktors Arbeit 52 % mehr Arbeitsplätze geschaffen werden könnten. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass es besser ist, diesen Weg nicht fortzusetzen.

Allerdings sollen nicht alle in dem Versuch erfassten Dienstleistungen obligatorisch wieder dem MwSt-Normalsatz unterliegen: Einige dieser Dienstleistungen werden definitiv in die neue Kategorie 10 in Anhang H aufgenommen, nämlich die Instandsetzung und Instandhaltung von Privatwohnungen sowie die Fensterreinigung und die Reinigung von Privatwohnungen. Dies ist eine der Maßnahmen zur Straffung der spezifischen Ausnahmeregelungen, zu denen einige Mitgliedstaaten derzeit ermächtigt sind.

Im Bewußtsein der Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung von Hilfe für Familien und ältere, kranke oder behinderte Personen zu ermöglichen, schlägt die Kommission vor, in den Anhang H die häuslichen Pflegedienste aufzunehmen, wie sie derzeit in Anhang K aufgeführt sind.

6.3. Artikel 1 Nummern 3 und 4

83. Mit diesen Bestimmungen wird der derzeitige Anhang H ersetzt und Anhang K gestrichen. Die einzelnen Änderungen in Anhang H werden nachstehend erläutert.
84. Die Streichung von Anhang K ergibt sich aus der Streichung von Artikel 28 Absatz 6.

6.4. Neuer Anhang H

85. Um den Anhang H zu straffen und zu vereinfachen, wurde ein neuer Wortlaut erarbeitet. Der neue Anhang H ist künftig die einzige Grundlage für die Bestimmung des Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze, der stark ermäßigten Sätze und des Nullsatzes. Es werden folgende Änderungen vorgenommen:

³¹ SEK(97) 2089 endg. vom 12.11.1997.

- Die Struktur wird gestrafft.
- Einzelne Kategorien werden durch die notwendigen Korrekturen und Präzisierungen gestrafft.
- Drei neue Kategorien werden hinzugefügt.

86. Geändert wurde auch der einleitende Satz, der nunmehr die Mitgliedstaaten ausdrücklich darauf hinweist, dass sie die COICOP-Codes verwenden können. Diese Klassifikation von Gegenständen und Dienstleistungen wurde auf internationaler Ebene für statistische Zwecke vereinbart. Es ist sehr zu empfehlen, diese Codes zur genauen Definition der in Anhang H aufgeführten Kategorien zu verwenden, um das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern. Der bisherige Verweis auf die Kombinierte Nomenklatur betrifft nur die Gegenstände.

6.4.1. *Straffung der Struktur von Anhang H*

87. Die **derzeitige Struktur wurde geringfügig geändert**, um alle ähnlichen Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen zusammenzufassen. So wurden die bisherigen Kategorien 12 und 13 (Eintrittsberechtigung für Sportveranstaltungen und Überlassen von Sportanlagen) zu einer einzigen Kategorie verschmolzen. Diese Kategorie wurde innerhalb des Anhangs in die Nähe anderer ähnlicher Kategorien verschoben. Nach dem gleichen Muster wurde neue Rubriken nicht am Ende der Liste, sondern an geeigneter Stelle in der Liste ergänzt.

6.4.2. *Änderung der vorhandenen Kategorien*

88. Kategorie 4 – **Hilfsmittel für Behinderte**. In dem Bericht von 2001 wurde festgestellt, dass viele Anträge die Kategorie 4 in Anhang H betrafen, die nur medizinische Geräte bzw. Hilfsmittel und sonstige Vorrichtungen abdeckt, die für die Linderung oder Behandlung von Behinderungen verwendet werden. Manche Fragen betrafen die genaue Abgrenzung dieser Kategorie und ob sie auch Krankheiten von langer Dauer abdecke. Diesbezügliche Präzisierungen erscheinen nicht notwendig, da der Begriff "Behinderte" weit genug gefasst ist, um auch schwere oder Dauererkrankungen zu erfassen. Es ist hingegen klar, dass für Hilfsmittel und Vorrichtungen, die speziell für Behinderte entwickelt oder ausgestattet wurden (z. B. Blindentastatur, speziell für Behinderte ausgestattetes Fahrzeug), der ermäßigte Satz nicht angewendet werden konnte, obwohl diese Gegenstände genau in die bereits bestehende Kategorie passen. Die Kommission schlägt deshalb vor, sie in die Kategorie 4 aufzunehmen.

89. Kategorie 10 – **Wohnungen**

Diese **Änderung** ist **grundlegend** und erweitert die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, für Wohnungen einen ermäßigten Satz anzuwenden, erheblich. Gleichzeitig strafft und vereinfacht sie die derzeitige Regelung, die äußerst kompliziert ist.

In dem Bericht von 2001 stellte die Kommission bereits fest (Punkt 48), dass die mehrwertsteuerliche Behandlung von Bauleistungen ein gutes Beispiel für die Komplexität der Bestimmungen über die ermäßigten Sätze ist. Im Prinzip gilt gemäß Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a Unterabsatz 1 der Sechsten MwSt-Richtlinie für Lieferungen von Gegenständen und für Dienstleistungen im Zusammenhang mit

Gebäuden der Normalsatz. Für die Anwendung ermäßigter Sätze gibt es jedoch drei verschiedene Rechtsgrundlagen:

– Gemäß Unterabsatz 3 dieses Artikels können die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, einen ermäßigten Satz auf die in Kategorie 9 von Anhang H vorgesehenen Umsätze, d.h. **Bereitstellung, Bau, Renovierung und Umbau von Wohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus**, anwenden. Es hat sich gezeigt, dass diese Abgrenzung in der Praxis äußerst schwer umzusetzen ist und in den Mitgliedstaaten zu höchst unterschiedlichen Praktiken geführt hat, weil das Konzept des sozialen Wohnungsbaus auf Gemeinschaftsebene nicht definiert und die Durchführung folglich Sache der Mitgliedstaaten ist. Außerdem ist es keineswegs einfach, zwischen Renovierung und Umbau einerseits und Reparatur (bisher noch nicht vorgesehen) andererseits zu unterscheiden.

– Artikel 28 Absatz 2 der Sechsten MwSt-Richtlinie räumt einigen Mitgliedstaaten im Rahmen der Übergangsregelung und bei Beachtung bestimmter Bedingungen die Möglichkeit ein, für Wohnungen allgemein, ohne nähere Definition, entweder einen ermäßigten Satz unterhalb des in Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a Unterabsatz 3 festgelegten Mindestsatzes anzuwenden, oder einen der beiden in dem gleichen Artikel vorgesehenen ermäßigten Sätze, oder einen ermäßigten Satz, der allerdings nicht unter 12 % liegen darf.

– Artikel 28 Absatz 6 der Sechsten MwSt-Richtlinie (eingeführt durch die Richtlinie über die arbeitsintensiven Dienstleistungen) sieht für eine Dauer von drei Jahren die Anwendung eines ermäßigten Satzes vor, beschränkt diese aber nicht auf den sozialen Wohnungsbau. Gemäß der Richtlinie kommen folgende Bauleistungen in Frage: "Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, mit Ausnahme von Materialien, die einen bedeutenden Teil des Wertes der Dienstleistung ausmachen".

Derzeit stellt sich die Lage so dar, dass für Wohnungen in zehn Mitgliedstaaten der ermäßigte Satz angewandt wird, wobei die Beschränkung auf den sozialen Wohnungsbau in höchst unterschiedlicher Weise umgesetzt wird, wenn sie nicht durch die ein oder andere Ausnahmeregelung völlig umgangen wird. Das Problem mit diesen Ausnahmeregelungen besteht darin, dass sie den Mitgliedstaaten vorbehalten sind, die sie ausgehandelt haben, den anderen aber untersagt bleiben. Im Übrigen ist die Beschränkung auf den sozialen Wohnungsbau völlig sinn- und zwecklos, wenn dieses Konzept auf Gemeinschaftsebene nicht definiert ist.

Um diese komplizierte und chaotische Sachlage zu vereinfachen und das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, wird Folgendes vorgeschlagen:

- Streichung der Worte: "im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus";
- Hinzufügung von Reparatur, Instandhaltung und Reinigung von Wohnungen;
- Hinzufügung des Vermietens von Wohnungen, soweit diese Dienstleistung nicht gemäß Artikel 13 steuerbefreit ist. In der Tat können die Mitgliedstaaten ihren Steuerpflichtigen das Recht einräumen, bei der Vermietung von Grundstücken für eine Besteuerung zu optieren: Soweit die Besteuerung Wohnungen betrifft, erscheint es angebracht, dem betroffenen Mitgliedstaat die Anwendung eines ermäßigten Satzes zu gestatten. In diesem Zusammenhang hat Österreich das Recht ausgehandelt, für die Vermietung von Grundstücken

für Wohnzwecke einen ermäßigten Satz anwenden zu dürfen. In dem Bestreben einer Straffung der Übergangsregelungen sollte diese Möglichkeit auch allen anderen Mitgliedstaaten gewährt werden.

Durch diese Änderungen wird der Anwendungsbereich der ermäßigten Sätze erheblich gestrafft und umfasst auch die Kategorien 2 und 3 des Anhangs K (Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen sowie Reinigung von Fenstern und Reinigung in privaten Haushalten). Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wird es weiterhin Sache der Mitgliedstaaten bleiben, den Anwendungsbereich der ermäßigten Sätze zu bestimmen: Sie können auch in Zukunft den ermäßigten Satz nur auf einzelne der in Anhang H aufgeführten Umsätze anwenden.

Diese Änderungen führen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen, die das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen, denn als Ort der Besteuerung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit einem Grundstück gilt immer der Ort, an dem das Grundstück gelegen ist. Damit gelten für alle Wirtschaftsbeteiligten, die Dienstleistungen im Zusammenhang mit Grundstücken erbringen, in Bezug auf die Steuersätze die gleichen Bedingungen, unabhängig davon, in welchen Mitgliedstaat sie ansässig sind.

90. Kategorie 19 – **Straßenreinigung, Abfallbeseitigung usw.**

Der Geltungsbereich dieser Kategorie ist viel zu eng definiert. Dies bedeutet, dass Dienstleistungen sehr ähnlicher Natur in Bezug auf die Steuersätze unterschiedlich behandelt werden. So kann für die Straßenreinigung und die Abfuhr von Haushaltsmüll ein ermäßigter Satz angewandt werden, nicht jedoch für die Abwasserbeseitigung. Ebenso kann die Abfallbeseitigung mit dem ermäßigten Satz belegt werden, nicht aber die Abfallverwertung. Diese Unstimmigkeiten sollten beseitigt werden.

6.4.3. Hinzufügung neuer Kategorien

91. Die **Möglichkeit, ermäßigte Sätze anzuwenden, wird** auf diejenigen Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen **ausgedehnt**, für die eine bestimmte Anzahl von Mitgliedstaaten schon jetzt im Rahmen **spezifischer Ausnahmeregelungen** ermäßigte Sätze anwenden dürfen, ohne dass dies das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigt hätte.

Die folgenden Kategorien werden deshalb in den Anhang aufgenommen.

92. Kategorie 12 – **lebende Pflanzen, Erzeugnisse des Pflanzenanbaus und Brennholz**

Die Hinzufügung dieser Kategorie stellt keine grundsätzliche Änderung in Bezug auf die derzeitige Struktur der ermäßigten MwSt-Sätze dar. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe i können nämlich alle Mitgliedstaaten für diese Erzeugnisse einen ermäßigten Satz anwenden. Diese Regelung wurde 1996 durch die Richtlinie 96/42/EG vorläufig hinzugefügt, da die Auffassung vertreten wurde, dass es die beste Lösung sei, diese Möglichkeit vorübergehend allen Mitgliedstaaten einzuräumen. Dieser ermäßigte Satz wird gegenwärtig von elf Mitgliedstaaten (im Rahmen unterschiedlicher Maßnahmen) angewandt. Es ist deshalb angezeigt, den Übergangscharakter dieser Regelung aufzuheben und diese Kategorie endgültig in

Anhang H zu integrieren. Dies dient der Straffung und Vereinfachung der derzeitigen Struktur der ermäßigten Sätze.

93. Kategorie 14 – Restaurantdienstleistungen

Zurzeit können bereits acht Mitgliedstaaten (Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien) für diese Dienstleistungen einen ermäßigten Satz anwenden. Den sieben anderen Mitgliedstaaten dagegen ist es untersagt, einen ermäßigten Satz einzuführen.

Zudem haben vier Beitrittsländer in ihren Verhandlungen über den EU-Beitritt durchgesetzt, dass sie bis zum 31. Dezember 2007 für Restaurants einen ermäßigten Satz beibehalten dürfen.

Der Kommission ist die Problematik dieses Sektor bekannt. In der Tat kamen aus diesem Sektor wiederholt Anträge, die auf eine Anwendung des ermäßigten Satzes abzielten, vor allem im Zusammenhang mit den arbeitsintensiven Dienstleistungen. Der Rat hat den Sektor dennoch nicht in den Versuch einbezogen. In der derzeitigen Lage, die nicht mehr zu rechtfertigen ist, ist jedoch eine Straffung notwendig.

In diesem Bestreben wird vorgeschlagen, die Restaurantdienstleistungen in den Anhang H aufzunehmen. Der Begriff Restaurantdienstleistungen deckt nicht nur das klassische Gaststättengewerbe ab, sondern auch Catering- und ähnliche Dienstleistungen, die die Lieferung fertiger Gerichte oder – im Rahmen eines befristeten Vertrages zwischen dem Caterer und seinem Kunden (Unternehmen, öffentliche Verwaltung, Krankenhäuser usw.) – die Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Verteilung zum Gegenstand haben.

Angesichts der Art dieser Dienstleistungen und der in Bezug auf den Ort der Besteuerung anwendbaren Vorschriften ist das Risiko von Standortverlagerungen minimal. Überdies ist die Beherbergung in Hotels und anderen ähnlichen Einrichtungen bereits in Anhang H aufgeführt. Werden die Restaurantdienstleistungen hinzugefügt, ist dies wirklich im Sinne einer Straffung. Auf diese Weise könnten mehr Mitgliedstaaten auf Restaurantdienstleistungen den ermäßigten Satz anwenden, was ein Schritt in Richtung einer einheitlicheren Anwendung der ermäßigten Steuersätze sein könnte.

94. Kategorie 18 - häusliche Pflegedienste

Es wird vorgeschlagen, in den Anhang H die häuslichen Pflegedienste aufzunehmen, wie sie derzeit in Anhang K, Punkt 4 aufgeführt sind. Folglich kann künftig ein ermäßigter Steuersatz auf beispielsweise Haushaltshilfe und Betreuung von Kindern sowie älterer, kranker oder behinderter Personen angewandt werden. Die Anwendung eines ermäßigten MwSt-Satzes kann eine notwendige Ergänzung zu weiteren auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen sein, um die Familienhilfe zu fördern und etwa die Probleme zu bewältigen, die mit der Alterung der Bevölkerung verbunden sind. Unter Berücksichtigung des äußerst lokalen Charakters dieser Dienstleistungen stellt die Ausweitung des Anwendungsbereichs der ermäßigten Steuersätze keine Probleme für das gute Funktionieren des Binnenmarktes dar. Außerdem können einige dieser Dienste, wenn sie von Sozialeinrichtungen ausgeführt werden, in den Genuß einer Befreiung nach Artikel 13 Teil A Absatz 1, Buchstabe g oder eines ermäßigten Satzes auf Grundlage der Kategorie 14 kommen.

Derzeit befreien die Mehrzahl der Mitgliedstaaten einige dieser Dienstleistungen oder wenden dafür einen ermäßigten Satz an.

95. Kategorie 20 – Lieferung von Elektrizität, Erdgas und Fernwärme

Für Lieferungen von Erdgas und Elektrizität kann gemäß Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe b der Sechsten MwSt-Richtlinie bereits jetzt der ermäßigte Satz angewandt werden. Voraussetzung ist zurzeit jedoch eine Vorabgenehmigung durch die Kommission, die zunächst prüft, ob die Anforderung erfüllt ist, dass die Anwendung des ermäßigten Satzes nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

Zudem kann Irland gemäß Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe a Unterabsatz 3 auf Lieferungen von Energieerzeugnissen für Heiz- und Beleuchtungszwecke einen ermäßigten Satz anwenden.

Gegenwärtig wenden sieben Mitgliedstaaten auf Lieferungen von Erdgas und/oder Elektrizität einen ermäßigten Satz an, ohne dass dies den Wettbewerb mit den anderen Mitgliedstaaten, die den Normalsatz anwenden, verzerrt hat. Überdies werden die Besteuerungsregeln, die in dem Vorschlag für eine Richtlinie hinsichtlich der Vorschriften über den Ort der Lieferung von Elektrizität und Gas vorgesehen sind, künftig jedes derartige Risiko verhindern.

Die Aufnahme dieser Kategorie in Anhang H bewirkt demnach eine Vereinfachung der Verfahren und eine Straffung der geltenden Vorschriften.

Die Lieferung von Fernwärme über Leitungsnetze wird hinzugefügt, da sie die gleichen Eigenschaften aufweist und demselben Zweck dient wie die Lieferung von Elektrizität und Gas über das Erdgasverteilungsnetz. Es hat sich gezeigt, dass das Verbot, auf Lieferungen von Fernwärme einen ermäßigten Satz anzuwenden, im Vergleich zu Erdgas und Elektrizität zu einer steuerlichen Ungleichbehandlung geführt hat. Schließlich erfolgt die Energieversorgung in allen drei Fällen über ein Netz und auf sehr ähnliche Weise. Angesichts des überwiegend lokalen Charakters dieser Netze kann das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten als geringfügig oder sogar inexistent eingestuft werden.

6.4.4. *Empfang von Rundfunk- und Fernsehprogrammen und der kulturelle Bereich*

96. Die Steuerbefreiung der nichtgewerblichen Tätigkeiten von öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten ist derzeit in Artikel 13 Teil A Absatz 1 Buchstabe q geregelt. Diese Befreiung bleibt in dem vorliegenden Richtlinienvorschlag unangetastet.

97. Außerdem wird auf der Grundlage der derzeitigen Kategorie 7 in Anhang H der ermäßigte Satz gegenwärtig (im Rahmen unterschiedlicher Maßnahmen) von sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Griechenland, Frankreich, Italien, Österreich und Finnland – in letzterem nur für die öffentlichen Gebühren) angewandt.

Die Frage, ob der ermäßigte Satz für den Empfang von Rundfunk- und Fernsehprogrammen beibehalten werden soll, während er für auf elektronischem Wege erbrachte Dienstleistungen nicht zugelassen ist, wurde von der Kommission sorgfältig geprüft, da hier die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung besteht, da Rundfunk- und Fernsehprogramme zunehmend auch über das Internet empfangen und Internetdienstleistungen zunehmend über das Fernsehen erbracht werden. Wenn weiterhin ein ermäßigter Satz angewandt werden kann, könnte dies zur Folge haben,

dass in ein und demselben Land dieselbe Dienstleistung je nach Übertragungsweise anders besteuert wird, was wiederum dazu führen kann, dass sich die Besteuerung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr stark unterscheidet. Derartige Verzerrungen könnten insbesondere in Marktsegmenten auftreten, die von einer raschen Entwicklung und einem lebhaften Preiswettbewerb gekennzeichnet sind, etwa bei schnellen Internet-Anschlüssen, wo ein scharfer Wettbewerb zwischen ISDN (Telefonnetz) und Kabelfernsehtnetzen herrscht. Bei diesen Dienstleistungen kommt es außerdem naturgemäß sehr leicht zu grenzüberschreitenden Wettbewerbsverzerrungen, da sie von jedem Ort der Welt erbracht werden können.

In zehn Mitgliedstaaten unterliegt der Empfang von Rundfunk- und Fernsehprogrammen dem Normalsatz und für Telekommunikationsdienstleistungen sowie elektronisch erbrachte Dienstleistungen ist der Normalsatz obligatorisch. Außerdem hat der Rat bei der Annahme der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr bereits ein eindeutiges Signal gegeben: Für Dienstleistungen, die auf elektronischem Weg erbracht werden, kann kein ermäßigter Satz angewandt werden. Die Kommission hat daher geprüft, ob es nicht vorzuziehen wäre, diesem Konzept auch in Bezug auf den Empfang von Rundfunk- und Fernsehprogrammen zu folgen, wodurch die Gleichbehandlung audio-visuelle Medien, Informatik und Telekommunikation gewährleistet würde.

In Anbetracht der Tatsache, dass es sich hier gegenwärtig um in der Entwicklung begriffene Märkte handelt, in denen bisher noch keine echten Wettbewerbsverzerrungen festgestellt werden konnten, schlägt die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt nicht vor, den ermäßigten Satz für den Empfang von Rundfunk- und Fernsehprogrammen abzuschaffen. Sie wird diesen Sektor jedoch sehr sorgfältig beobachten und erforderlichenfalls geeignete Vorschläge unterbreiten.

Außerdem wird die Frage eventueller Wettbewerbsverzerrungen im gesamten Kulturbereich, insbesondere zwischen den verschiedenen kulturellen Unterstützungen, eingehend untersucht: In diesem gesamten Bereich gibt es Beschwerden über zu Tage getretene Ungleichbehandlungen

In jedem Falle werden diese Sektoren im Rahmen des 2008 vorzulegenden nächsten Berichts über die Anwendung der ermäßigten Sätze eingehend untersucht werden.

6.4.5. Weitere laufende Änderungen: Ermäßigte Sätze für bestimmte Postdienstleistungen

98. In ihrem Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor³² schlägt die Kommission vor, in Anhang H folgende Dienstleistungen zusätzlich zu erfassen: "Standardpostdienstleistungen in Bezug auf adressierte Umschläge und Pakete, die gewöhnliche Briefe, Direktwerbung, Bücher, Kataloge und Zeitungen enthalten, mit einem Einzelgewicht von höchstens 2 kg je Sendung; dieses Höchstgewicht gilt für Zwecke der Ausübung dieser Option."

Auch wenn es unter rein technischen Gesichtspunkten die beste und einfachste Lösung wäre, sämtliche Postdienstleistungen zu einem einheitlichen Satz zu

³² KOM(2003) 234 endg. vom 5.5.2003.

besteuern, hat die Kommission erwogen, ob den Mitgliedstaaten nicht die Anwendung eines ermäßigten Satzes gestattet werden sollte, um die Auswirkungen einer Preissteigerung für die Endverbraucher zu minimieren, die sich aus der Aufhebung der derzeitigen Steuerbefreiung ergeben würden.

Das Hauptziel dieses Vorschlags besteht ja darin, zunächst die Befreiung abzuschaffen, in deren Genuss derzeit die öffentlichen Postdienste kommen. Die etwaige Anwendung eines ermäßigten Satzes ist dann nur die Konsequenz der Aufhebung der Befreiung.

Dieser Vorschlag liegt derzeit dem Rat vor, und dieser ermäßigte Satz im Wege von Anhang H wird eingeführt, sobald dieser andere Vorschlag vom Rat angenommen ist. Es erübrigt sich jedoch, im Rahmen des vorliegenden Vorschlags einschlägige Änderungen vorzusehen, denn es wäre rechtlich nicht korrekt, in diesem Vorschlag einen ermäßigten MwSt-Satz für diese Dienstleistungen vorzusehen, solange die Aufhebung der derzeit geltenden Befreiung für Postdienstleistungen vom Rat noch nicht beschlossen ist.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

99. Die vorgeschlagene Änderung ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Verbesserung des gemeinsamen MwSt-Systems im Hinblick auf ein reibungsloseres Funktionieren des Binnenmarkts. Sie wird die Struktur der MwSt-Sätze EU-weit erheblich vereinfachen und wahrt das Recht der Mitgliedstaaten, die in ihrem Gebiet anzuwendenden MwSt-Sätze selbst festzusetzen. Der Vorschlag der Kommission sieht keine Änderung der Höhe der MwSt-Sätze vor, und es wird nicht vorgeschlagen, den fakultativen Charakter der ermäßigten Sätze abzuschaffen.
100. Mit diesem Schritt ist die Harmonisierung der Sätze, die 1992 zur Verwirklichung des Binnenmarkts in Angriff genommen wurde, noch lange nicht erreicht – langfristig müssen noch weitere Schritte folgen.
101. Eine erste Überprüfung erfolgt in jedem Fall im Zusammenhang mit der Überprüfung der mehrwertsteuerlichen Behandlung der Tätigkeiten von Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die mit der Überprüfung der Regelung zur Befreiung bestimmter dem Gemeinwohl dienender Tätigkeiten gemäß Artikel 13 der Sechsten MwSt-Richtlinie verbunden ist.
102. Tatsächlich betreffen bereits jetzt mehrere Kategorien in Anhang H Gegenstände bzw. Dienstleistungen, die von Einrichtungen des öffentlichen Rechts geliefert bzw. erbracht werden oder die befreit sind. Die MwSt ist nur dann anwendbar, wenn diese Einrichtungen privatisiert sind oder die Tätigkeiten von Unternehmen erbracht werden, die die Voraussetzungen für die Nichtanwendung der MwSt oder eine Befreiung nicht erfüllen. In diesem Rahmen sind auch bestimmte ermäßigte Sätze vorgesehen.
103. Diese Überprüfung ist für 2004 geplant, damit eine Evaluierung durchgeführt werden kann, in deren Rahmen die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Folgen eines Vorschlags analysiert werden. In diesem Zusammenhang wird unweigerlich auch die Frage der anzuwendenden MwSt-Sätze behandelt.

ANHANG 1

Verzeichnis der MwSt-Sätze für bestimmte Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen, für die eine Straffung vorgeschlagen wird

Gegenstände und Dienstleistungen	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	PT	FIN	S	UK
Medizinische Geräte für Behinderte	6 21	25	7	8	7	5,5	0	4 20	3	19	20	5	22 [ex]	25 [ex]	0 5
Immobilien Sektor:															
Wohnungen	12	25	7	8	4	5,5	13,5	4	3	19	20	[ex]	22	25	17,5
sozialer Wohnungsbau (Kategorie 9/Anhang H)			16		7	19,6		10	15			5		[ex]	5
															0
Renovierungsarbeiten	6 ³³	25	16	18	7 ³⁴	5,5 ³⁵	13,5 ³⁶	10	3	6 ³⁷	20	5	22	25	17,5
Reparaturarbeiten (Kategorie 2/Anhang K)	21					19,6		20	15	19		19			5 ³⁸
Baugrundstücke	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	16	19,6	[ex]	20	[ex]	19	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]

³³ Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, die älter als 5 Jahre sind.

³⁴ Maurerarbeiten zur Reparatur von Privatwohnungen.

³⁵ Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, die vor mehr als 2 Jahren fertiggestellt wurden.

³⁶ Vorübergehende Sätze.

³⁷ Maler- und Verputzarbeiten zur Renovierung und Reparatur von Privatwohnungen, die älter als 15 Jahre sind.

³⁸ Ausschließlich für die Insel Man.

																17,5
Bereitstellung Gebäude	neuer	21	[ex]	[ex]	18	7	19,6	13,5 ³⁹	10	15	19	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	0
						16			20							17,5
Bauarbeiten an neuen Gebäuden		21	25	16	18	4	19,6	13,5 ⁴⁰	10	3	19	20	5	22	25	17,5
						7				15			19			0
Abfallbeseitigung		21	25	[-]	8	7	5,5	[-]	10	3	19	10	19	22	25	17,5
Abwasserbeseitigung				16			19,6	13,5	20				5			0
Schnittblumen und Pflanzen																
Binde- und Zierzwecke		6	25	7	8	7	5,5	13,5	10	6	6	10	12	22	25	17,5
											19					
Lebensmittelerzeugung		6	25	7	4	7	5,5	0	10	3	6	10	5	17	25	0
					8											
Hotelgewerbe		[ex]	25	16	8	7	5,5	13,5	10	3	6	10	5	8	12	17,5

³⁹ Vorübergehende Sätze.

⁴⁰ Vorübergehende Sätze.

Restaurants	21	25	16	8 18	7	19,6	13,5	10	3	6	10 20	12	22	25	17,5
Wasser	6	25	7	8	7	5,5	[ex]	10	3	6	10	5	22	25	0 17,5
Erdgas	21	25	16	8	16	19,6/ 5,5	13,5 ⁴¹	10	6	19	20	5	22	25	5
Elektrizität	21	25	16	8	16	19,6/ 5,5	13,5 ⁴²	10	6	19	20	5	22	25	5
Brennholz	6	25	7	8	16	5,5	13,5 ⁴³	10	12	19	10	19	22	25	17,5
Holz zur industriellen Verwendung	21	25	7	18	16	19,6	21	20	15	19	10 20	19	22	25	17,5
Telekommunikationsdienstleistungen															
-Telefon/Fax/Telex usw.	21	25	[ex]	18	16	19,6	21	20	15	19	20	19	22	25	17,5
-Pay TV	12	25	16	8	16	5,5	21	10	15	19	10	19	22	25	17,5
-Kabel-fernsehen	21														

⁴¹ Vorübergehend geltende Sätze.

⁴² Vorübergehende Sätze.

⁴³ Vorübergehende Sätze.

-Öffentliche Gebühren	[-]	25	[ex]	[ex]		2,1	[ex]	4	[ex]	[ex]	10		8	[ex]	[ex]
Bekleidung Erwachsene	21	25	16	18	16	19,6	21	20	12	19	20	19	22	25	17,5
Kinder	21	25	16	18	16	19,6	0	20	3	19	20	19	22	25	0
Schuhe Erwachsene	21	25	16	18	16	19,6	21	20	15	19	20	19	22	25	17,5
Kinder	21	25	16	18	16	19,6	0	20	3	19	20	19	22	25	0

ANHANG 2
Gegenüberstellung der Preise und MwSt-Sätze für bestimmte Sektoren – Jahr 1999

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Preis eines Gegenstands (Wert 100 auf EU-Ebene) in den einzelnen Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Kaufkraftparität.

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	PT	FIN	S	UK
KATEGORIE															
Bekleidung															
Preis	147	102	92	101	87	103	72	120	120	76	133	71	97	125	89
Steuersatz in %	21%	25%	16%	18%	16%	20,6%	21%	20%	15%	17,5%	20%	17%	22%	25%	17,5%
Kinderbekleidung															
Preis	117	92	118	125	103	104	61	92	119	98	103	88	95	103	99
Steuersatz in %	21%	25%	16%	18%	16%	19,6%	0%	20%	3%	19%	20%	17%	22%	25%	0%
Kinderschuhe															
Preis	128	119	111	85	77	101	92	81	126	105	109	67	110	98	116
Steuersatz in %	21%	25%	16%	18%	16%	19,6%	0%	20%	3%	19%	20%	17%	22%	25%	0%

Beispiele Datenträger (Disketten, CD, Kassetten, Videokassetten u.a.)															
Preis	87	121	82	87	95	110	100	106	85	111	89	88	130	107	116
Steuersatz in %	21%	25%	16%	18%	16%	20,6%	21%	20%	15%	17,5%	20%	17%	22%	25%	17,5%
Friseurdienst- leistungen															
Preis	90	127	101	84	103	95	81	91	124	96	124	62	119	108	120
Steuersatz in %	21%	25%	16%	18%	7%	19,6%	12,5%	20%	6%	6%	20%	17%	22%	25%	17,5%

Quelle: Eurostat - EU-Ebene=100, Daten von 1999

Alle Preise enthalten die MwSt.

2003/0169 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf den Anwendungsbereich der ermäßigten Mehrwertsteuersätze

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

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

auf Vorschlag der Kommission⁴⁴,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments⁴⁵,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁴⁶,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß der Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern - Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage⁴⁷, dürfen die Mitgliedstaaten einen oder zwei ermäßigte Sätze anwenden, die 5 % nicht unterschreiten und ausschließlich für die Lieferungen von Gegenständen und die Dienstleistungen gelten dürfen, die in einem erschöpfenden Verzeichnis aufgelistet sind.
- (2) Die Richtlinie sieht außerdem vor, dass der Rat auf der Grundlage eines Berichts der Kommission den Anwendungsbereich der ermäßigten Sätze erstmals 1994 und später alle zwei Jahre überprüft.
- (3) Die Kommission legte in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2000⁴⁸ eine Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt fest. Sie schlug eine praktikable, auf die folgenden vier Hauptziele ausgerichtete Strategie vor: Vereinfachung und Modernisierung der bestehenden Regeln, einheitlichere Anwendung der vorhandenen Bestimmungen und Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit.

⁴⁴ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

⁴⁵ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

⁴⁶ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

⁴⁷ ABl. L 145 vom 13. 6. 1977, S. 1; Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 2002/93/EG (AbI. L 331 vom 7.12.2002, S. 27).

⁴⁸ KOM(2000) 348 endg. vom 7.6.2000.

- (4) Um diese Ziele zu erreichen, schlug die Kommission ein mehrere Etappen umfassendes Aktionsprogramm vor, das kurzfristig zu konkreten und notwendigen Verbesserungen des derzeitigen Systems führen soll. In diesem Rahmen sind die Vorschriften und Ausnahmeregelungen für ermäßigte Sätze zu überprüfen und zu straffen.
- (5) Auf jeden Fall muß jegliche Änderung mit dem langfristigen Ziel der Gemeinschaft vereinbar sein, zum endgültigen MwSt. System basierend auf dem Prinzip der Besteuerung im Ursprungsland überzugehen; dies schließt ein, daß man weiterhin den Weg der Annäherung der MwSt.-Sätze verfolgen muß.
- (6) Gemäß dem Bericht der Kommission vom 22. Oktober 2001⁴⁹ sollte im Anschluss an die Bewertung der versuchsweisen Anwendung ermäßigter Sätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen eine Überprüfung des Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze vorgenommen werden.
- (7) Wie aus dem Bewertungsbericht der Kommission vom 2. Juni 2003⁵⁰ hervorgeht, der im Wesentlichen auf den Berichten der Mitgliedstaaten beruht, die an der versuchsweisen Anwendung ermäßigter Sätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen teilgenommen haben, lassen sich anhand des Versuchs weder positive Auswirkungen auf die Beschäftigung noch eine Eindämmung der Schattenwirtschaft eindeutigen feststellen.
- (8) Da die Ergebnisse der versuchsweisen Anwendung ermäßigter Sätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen nicht überzeugend sind und die Funktionsweise des Binnenmarkts verbessert werden muss, ist die derzeitige Struktur der ermäßigten MwSt-Sätze zu überprüfen.
- (9) Diese Überprüfung darf sich nicht auf den Anwendungsbereich der Sätze und die Einführung neuer oder die Präzisierung bestehender Kategorien beschränken, sondern muss auch die verschiedenen Ausnahmeregelungen für die Anwendung der Sätze erfassen, die vereinfacht und gestrafft werden müssen. Die Überprüfung sollte auch geeignete Maßnahmen im Hinblick auf eine endgültige Entscheidung über den MwSt-Satz für arbeitsintensive Dienstleistungen umfassen.
- (10) Aus Gründen der Rechtssicherheit ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, einen ermäßigten Satz nur auf einen Teil der in einer Kategorie des Anhangs H aufgeführten Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen anzuwenden, sofern die Anwendung eines solchen ermäßigten Satzes keine Wettbewerbsverzerrungen hervorruft und die Kommission über die erforderlichen Informationen verfügt, um das Nichtvorhandensein derartiger Verzerrungen überprüfen zu können.
- (11) Außerdem ist die Frist für die erneute Überprüfung des Anwendungsbereichs der ermäßigten Sätze von zwei auf fünf Jahre zu verlängern. Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine Frist von zwei Jahren zu kurz ist, als dass wirklich neue Elemente zutage treten könnten.

⁴⁹ KOM(2001) 599 endg. vom 22.10.2001.

⁵⁰ KOM(2003) 309 endg. vom 2.6.2003.

- (12) Schließlich sind jedem Mitgliedstaat dieselben Möglichkeiten zur Anwendung ermäßigter Sätze in bestimmten Bereichen zu bieten, und die zahlreichen, zurzeit geltenden Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Sätze sind zu straffen, um etwaige Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.
- (13) Daher ist das Verzeichnis der Lieferungen von Gegenständen und der Dienstleistungen, auf die ermäßigte MwSt-Sätze angewandt werden können, zu überarbeiten, um die Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen aufzunehmen, für die manche Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Ausnahmeregelungen einen ermäßigten Satz anwenden, ohne dass dies das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erkennbar beeinträchtigt hätte.
- (14) Die Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Sätze sind ebenfalls zu überprüfen und nur beizubehalten, wenn sie sich auf Gegenstände und Dienstleistungen beziehen, auf die ermäßigte Sätze angewandt werden dürfen, so dass sich die Anwendung anderer Sätze als des Normalsatzes künftig nur noch auf ein einziges Verzeichnis stützt. Dies würde eine erhebliche Vereinfachung und Straffung der Struktur der MwSt-Sätze, was dem Funktionieren des Binnenmarktes zugute käme.
- (15) Die aufgrund der räumlichen Lage bestimmter Gebiete zugestandenen Ausnahmeregelungen sind zu vereinheitlichen und strikt auf Gegenstände und Dienstleistungen zu beschränken, die vor Ort verbraucht bzw. in Anspruch genommen werden.
- (16) Die Richtlinie 77/388/EWG ist daher zu ändern -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 77/388/EWG wird wie folgt geändert:

1. Artikel 12 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 Buchstabe b) wird gestrichen.
 - b) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

"Jeder ermäßigte Satz wird so festgelegt, dass der sich aus der Anwendung dieses Satzes ergebende Betrag der Mehrwertsteuer normalerweise den Abzug der gesamten Mehrwertsteuer gestattet, die gemäß Artikel 17 abziehbar ist.

Die Mitgliedstaaten können einen ermäßigten Satz nur auf bestimmte Lieferungen von Gegenständen oder auf bestimmte Dienstleistungen oder auf bestimmte spezifische Aspekte ein und derselben Lieferung von Gegenständen oder Dienstleistungen innerhalb einer Kategorie im Sinne des Anhangs H anwenden, sofern diese Anwendung unterschiedlicher Sätze keine Wettbewerbsverzerrungen hervorruft.

Auf Ersuchen der Kommission übermitteln ihr die Mitgliedstaaten die erforderlichen Angaben zur Überprüfung der Einhaltung dieser Bedingung.

Der Rat überprüft den Anwendungsbereich der ermäßigten Sätze auf der Grundlage eines Berichts der Kommission erstmals 2004 und später alle fünf Jahre. Er kann das in Anhang H enthaltene Verzeichnis von Gegenständen und Dienstleistungen einstimmig auf Vorschlag der Kommission ändern."

- c) Absatz 6 wird gestrichen.
- 2. Artikel 28 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Unbeschadet des Artikels 12 Absatz 3 finden die Bestimmungen der Buchstaben a bis e während der in Artikel 28I genannten Übergangszeit Anwendung.

a) Befreiungen mit Erstattung der auf der vorausgehenden Stufe gezahlten Steuer und ermäßigte Sätze, die niedriger als der in Artikel 12 Absatz 3 festgelegte Mindestsatz für die ermäßigten Sätze sind und die am 1. Januar 2003 anwendbar waren, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und die Bedingungen gemäß Artikel 17 letzter Spiegelstrich der Zweiten Richtlinie vom 11. April 1967 erfüllen, können beibehalten werden.

Die Ausnahmeregelung im Sinne von Unterabsatz 1 gilt nur für Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen, die in einer der Kategorien des Anhangs H aufgeführt sind.

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Ermittlung der Eigenmittel in bezug auf diese Umsätze sicherzustellen.

b) Die Mitgliedstaaten, die gemäß Artikel 12 Absatz 3 verpflichtet waren, den von ihnen am 1. Januar 1991 angewandten Normalsatz um mehr als 2 % heraufzusetzen, können für Lieferungen von Gegenständen und für Dienstleistungen der in Anhang H genannten Kategorien einen ermäßigten Satz anwenden, der unter dem in Artikel 12 Absatz 3 festgelegten Mindestsatz liegt.

Die Mitgliedstaaten dürfen auf der Grundlage von Unterabsatz 1 keine Steuerbefreiungen mit Erstattung der auf der vorausgehenden Stufe gezahlten Steuer vorsehen.

c) Folgende Mitgliedstaaten können auf Lieferungen von Gegenständen und auf Dienstleistungen, die in bestimmten abgelegenen Regionen in Insellage bewirkt bzw. erbracht und in diesen Gebieten verbraucht bzw. in Anspruch genommen werden, sowie auf die in diese Regionen direkt vorgenommenen Einfuhren, MwSt-Sätze anwenden, die bis zu 30 % unter den entsprechenden Sätzen im Mutterland liegen:

i) Frankreich: in Korsika;

ii) Griechenland: in den Verwaltungsbezirken Lesbos, Chios, Samos, Dodekanes, Kykladen und auf bestimmten Inseln im Ägäischen Meer, nämlich Thassos, Nördliche Sporaden, Samothrake und Skyros;

iii) Portugal: in den autonomen Regionen Azoren und Madeira.

d) Österreich kann auf Lieferungen von Gegenständen und auf Dienstleistungen, die in den Gemeinden Jungholz und Mittelberg bewirkt bzw. erbracht und in diesen Gebieten verbraucht bzw. in Anspruch genommen werden, einen zweiten Normalsatz anwenden, der niedriger als der entsprechende, im restlichen Österreich angewandte Satz ist, jedoch nicht unter 15% liegen darf.

e) Die Mitgliedstaaten, die am 1. Januar 1993 von der Möglichkeit nach Artikel 5 Absatz 5 Buchstabe a) in der zu diesem Zeitpunkt geltenden Fassung Gebrauch gemacht haben, können für die Ablieferung eines aufgrund eines Werkvertrags hergestellten beweglichen Gegenstands den Steuersatz anwenden, der auf den Gegenstand nach Durchführung der Arbeiten anwendbar ist.

Zur Anwendung von Unterabsatz 1 wird als Ablieferung eines aufgrund eines Werkvertrags hergestellten beweglichen Gegenstands die an den Auftraggeber vorgenommene Übergabe eines beweglichen Gegenstands angesehen, den der Auftragnehmer aus Stoffen oder Gegenständen hergestellt oder zusammengestellt hat, die der Auftraggeber ihm zu diesem Zweck ausgehändigt hatte, wobei unerheblich ist, ob der Auftragnehmer hierfür einen Teil des verwandten Materials selbst beschafft hat.

- b) Absatz 6 wird gestrichen.
- 3. Anhang H erhält den im Anhang zu dieser Richtlinie niedergelegten Wortlaut.
- 4. Anhang K wird gestrichen.

Artikel 2

Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens ab dem 31. Dezember 2003 nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Rechtsvorschriften mit und fügen eine Entsprechungstabelle dieser Rechtsvorschriften und der vorliegenden Richtlinie bei.

Wenn die Mitgliedstaaten derartige Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

Artikel 3

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten 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*

"ANHANG H

**VERZEICHNIS DER LIEFERUNGEN VON GEGENSTÄNDEN UND DER
DIENSTLEISTUNGEN, AUF DIE ERMÄSSIGTE MWST-SÄTZE ANGEWANDT
WERDEN KÖNNEN**

Bei der Übertragung der nachstehenden Kategorien von Gegenständen in ihre einzelstaatlichen Rechtsvorschriften können die Mitgliedstaaten den genauen Geltungsbereich der betreffenden Kategorien anhand der COICOP-Codes oder, im Falle von Gegenständen, anhand der Kombinierten Nomenklatur abgrenzen.

Kategorie	Beschreibung
1	Nahrungs- und Futtermittel (einschließlich Getränke, alkoholische Getränke jedoch ausgenommen), lebende Tiere, Saatgut, Pflanzen und üblicherweise für die Zubereitung von Nahrungs- und Futtermitteln verwendete Zutaten, üblicherweise als Zusatz oder als Ersatz für Nahrungs- und Futtermittel verwendete Erzeugnisse.
2	Lieferungen von Wasser.
3	Arzneimittel, die üblicherweise für die Gesundheitsvorsorge, die Verhütung von Krankheiten und für ärztliche und tierärztliche Behandlungen verwendet werden, einschließlich der Erzeugnisse, die für Zwecke der Empfängnisverhütung und der Monatshygiene benutzt werden.
4	Medizinische Geräte bzw. Hilfsmittel und sonstige Vorrichtungen, die üblicherweise für die Linderung und die Behandlung von Behinderungen verwendet werden und die ausschließlich für den persönlichen Gebrauch von Behinderten bestimmt sind, sowie speziell für Behinderte gedachte bzw. an deren Bedürfnisse angepasste Verkehrsmittel und elektrische, elektronische oder sonstige Vorrichtungen bzw. Gegenstände. Instandsetzung solcher Gegenstände. Kindersitze für Kraftfahrzeuge.
5	Beförderung von Personen und des mitgeführten Gepäcks.
6	Lieferung von Büchern, einschließlich der Vermietung durch Büchereien (einschließlich Broschüren, Prospekte und ähnliche Drucksachen, Bilder-, Zeichen- oder Malbücher für Kinder, Notenhefte oder -manuskripte, Landkarten und hydrographische oder sonstige Karten), Zeitungen und Zeitschriften, mit Ausnahme von Druckerzeugnissen, die vollständig oder im Wesentlichen Werbezwecken dienen.

7	Eintrittsberechtigung für Veranstaltungen, Theater, Zirkus, Jahrmärkte, Vergnügungsparks, Konzerte, Museen, Tierparks, Kinos und Ausstellungen sowie ähnliche kulturelle Ereignisse und Einrichtungen. Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen.
8	Werke bzw. Darbietungen von Schriftstellern, Komponisten und ausübenden Künstlern sowie deren Urheberrechte.
9	Eintrittsberechtigung für Sportveranstaltungen und Gebühr für das Überlassen von Sportanlagen.
10	Bereitstellung, Bau, Umbau, Renovierung, Instandsetzung, Instandhaltung und Reinigung von Wohnungen. Das Vermieten von Wohnungen, soweit diese Dienstleistung nicht gemäß Artikel 13 befreit ist.
11	Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen, die in der Regel für den Einsatz in der landwirtschaftlichen Erzeugung bestimmt sind, mit Ausnahme von Investitionsgütern wie Maschinen oder Gebäuden.
12	Lieferung lebender Pflanzen und anderer Erzeugnisse des Pflanzenanbaus (einschließlich Knollen, Wurzeln und ähnlicher Erzeugnisse, Schnittblumen und Pflanzenteile zu Binde- und Zierzwecken), Lieferungen von Brennholz.
13	Beherbergung in Hotels und ähnlichen Einrichtungen, einschließlich Ferienunterkünften und Vermietung von Campingplätzen und Plätzen für das Abstellen von Wohnwagen.
14	Restaurantdienstleistungen
15	Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen durch von den Mitgliedstaaten anerkannte gemeinnützige Einrichtungen für wohltätige Zwecke und im Bereich der sozialen Sicherheit, soweit sie nicht gemäß Artikel 13 befreit sind.
16	Leistungen von Bestattungsinstituten und Krematorien, einschließlich der Lieferung von damit im Zusammenhang stehenden Gegenständen.
17	Medizinische Versorgungsleistungen und zahnärztliche Leistungen sowie Thermalbehandlungen, soweit sie nicht gemäß Artikel 13 befreit sind.
18	Häusliche Pflegedienste (z.B. Haushaltshilfe und Betreuung von Kindern sowie älteren, kranken oder behinderten Personen).
19	Leistungen im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung, der Straßenreinigung, der Abfuhr von Haushaltsmüll sowie der Abfallbeseitigung und -wiederverwertung mit Ausnahme jener Leistungen, die von Einrichtungen im Sinne des Artikels 4 Absatz 5 erbracht werden.
20	Lieferungen von Elektrizität und Gas über das Erdgasverteilungsnetz sowie Lieferungen von Fernwärme.

FOLGENABSCHÄTZUNGSBOGEN

AUSWIRKUNGEN DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS AUF DIE UNTERNEHMEN UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER KLEINEN UND MITTLEREN UNTERNEHMEN (KMU)

BEZEICHNUNG DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS:

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf den Anwendungsbereich der ermäßigten Mehrwertsteuersätze

DOKUMENTENUMMER:

DER VORGESCHLAGENE RECHTSAKT

1. Warum ist ein Rechtsakt der Gemeinschaft unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips in diesem Bereich notwendig und welche Ziele werden in erster Linie verfolgt?

Um die Funktionsweise des Binnenmarkts zu verbessern, müssen die MwSt-Vorschriften über die ermäßigten Sätze angepasst werden. Die Kommission legte in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2000 (KOM(2000) 348 endg.) eine Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt fest. Sie schlug zu diesem Zweck ein mehrere Etappen umfassendes Aktionsprogramm vor, das kurzfristig zu konkreten und notwendigen Verbesserungen des derzeitigen Systems führen soll. In diesem Rahmen wies sie darauf hin, dass die Vorschriften und Ausnahmeregelungen für ermäßigte Sätze zu überarbeiten und zu straffen seien. In der Tat unterscheiden sich die in der Gemeinschaft angewandten MwSt-Sätze weiterhin stark. Die Grundregeln sind eigentlich einfach: Es gilt ein obligatorischer Normalsatz von mindestens 15 %, und die Mitgliedstaaten können - ausschließlich für die in Anhang H aufgelisteten Gegenstände und Dienstleistungen - einen oder zwei ermäßigte Sätze von mindestens 5 % anwenden. Hinzu kommen jedoch zahlreiche Ausnahmeregelungen, die bestimmten Mitgliedstaaten – und manchmal sogar der Mehrzahl der Mitgliedstaaten – im Rahmen der Verhandlungen zu vorausgegangenen Richtlinien oder in den Beitrittsakten zugestanden wurden, anderen aber verweigert werden.

Der Vorschlag der Kommission dient daher der Vereinfachung und Straffung der Sätze. Es wird in erster Linie vorgeschlagen, den Anhang H zu straffen und alle Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen darin aufzunehmen, auf die ein ermäßigter Satz angewandt werden kann, und die Ausnahmeregelungen abzuschaffen, die es erlauben, auf andere Kategorien von Gegenständen und Dienstleistungen einen anderen als den Normalsatz anzuwenden. Diese Maßnahme wird die Funktionsweise des Binnenmarkts verbessern, ohne den bereits verwirklichten gemeinschaftlichen Besitzstand zu gefährden.

AUSWIRKUNG AUF DIE UNTERNEHMEN

2. Wer wird durch den vorgeschlagenen Rechtsakt betroffen sein?

- welche Wirtschaftszweige? Alle Wirtschaftszweige können betroffen sein, entweder weil sie die Möglichkeit haben, von ermäßigten Sätzen zu profitieren, oder weil sie diese nicht haben.
- welche Unternehmensgrößen (welcher Anteil kleiner, mittlerer, großer Unternehmen)? Alle
- befinden sich diese Unternehmen in bestimmten geographischen Gebieten? Nein

3. Was werden die Unternehmen zu tun haben, um dem Rechtsakt nachzukommen?

Es sind keine besonderen Maßnahmen erforderlich. Die Unternehmen müssen die nationalen Rechtsvorschriften beachten, durch die in ihrem Mitgliedstaat ggf. die geltenden MwSt-Sätze zur Umsetzung der Richtlinie verändert werden.

4. Welche wirtschaftlichen Folgen wird der vorgeschlagene Rechtsakt voraussichtlich haben?

- für die Beschäftigung?

Wie aus dem Bewertungsbericht der Kommission über die versuchsweise Anwendung ermäßigter MwSt-Sätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen hervorgeht, kann nicht klar nachgewiesen werden, dass sich die versuchsweise Ermäßigung der Sätze positiv auf die Beschäftigung ausgewirkt oder die Schattenwirtschaft eingedämmt hat. Der vorliegende Vorschlag dürfte dementsprechend keine Folgen für die Beschäftigung haben.

- für die Investitionen und die Gründung neuer Unternehmen?

Da die MwSt von den Unternehmen abgezogen werden kann, dürften sich Änderungen der MwSt-Sätze nicht auf Investitionen und Unternehmensgründungen auswirken.

- für die Wettbewerbsposition der Unternehmen?

Die vorgeschlagene Überarbeitung des Anwendungsbereichs für die ermäßigten Sätze hat keinen direkten Einfluss auf die Wettbewerbsposition der Unternehmen. Die MwSt ist eine Steuer auf den Endverbrauch. Durch die in dem Vorschlag vorgesehene Vereinfachung der MwSt-Sätze dürften jedoch die mit der korrekten Anwendung der Sätze verbundenen Kosten sinken.

- für die Verbraucher?

Die **Änderung von Anhang H** zielt auf die definitive Ergänzung dieses Anhangs um bestimmte Kategorien ab: Die Auswirkungen dieses Vorschlags auf die Verbraucher hängt in erster Linie davon ab, ob der jeweilige Mitgliedstaat die Möglichkeit der Anwendung ermäßigter MwSt-Sätze in Anspruch nimmt oder nicht. Außerdem kommt es letztlich darauf an, inwiefern die Unternehmen die Verbraucher an den Ermäßigungen teilhaben lassen. Die Erfahrungen bei arbeitsintensiven

Dienstleistungen haben allerdings gezeigt, dass die Weitergabe der Ermäßigung an die Preise weder vollständig noch dauerhaft ist.

Die **Aufhebung des Nullsatzes, der stark ermäßigten und der vorübergehend geltenden Sätze** für Gegenstände, die nicht in Anhang H verzeichnet sind, betrifft nur eine sehr geringe Anzahl von Sektoren in den Mitgliedstaaten. Die Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau dürften insgesamt gering und häufig zu vernachlässigen sein. Außerdem werden derartige Wirkungen nur vorübergehend sein. Ein Vergleich der derzeitigen Preise zeigt, dass es wahrscheinlich Spielraum gibt, um die Anhebung der MwSt zu absorbieren, so dass sie nicht zu einem echten Preisanstieg führt. Diesbezüglich ist die Aufhebung der Steuerbefreiung für Duty-free-Verkaufsstellen sehr aufschlussreich: Obwohl am 1. Juli 1999 ein Übergang von einer Befreiung des Warenverkaufs im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr zur Besteuerung zum Normalsatz erfolgte, blieben die Verkaufspreise für den Endverbraucher unverändert. Der Übergang zur Besteuerung wurde also von dem betreffenden Sektor absorbiert, ohne dass dadurch seine Lebensfähigkeit in Frage gestellt wurde.

5. Enthält der vorgeschlagene Rechtsakt Bestimmungen, die der besonderen Lage kleiner und mittlerer Unternehmen Rechnung tragen (etwa reduzierte oder andersartige Anforderungen usw.)?

Nein

ANHÖRUNG

6. Zahlreiche Wirtschaftssektoren haben die Kommission gebeten, sie in dem Verzeichnis von Gegenständen und Dienstleistungen, auf die ermäßigte Sätze angewandt werden können, zu berücksichtigen. Der Bericht vom 22. Oktober 2001 über die ermäßigten MwSt-Sätze (KOM(2001) 599 endg.) enthält eine Aufstellung der betroffenen Sektoren. Diese Anträge zielten darauf ab, die Anwendung eines ermäßigten Satzes auf die betreffenden Leistungen mit der kulturellen, sozialen oder umweltpolitischen Bedeutung oder besonderen Schwierigkeiten des jeweiligen Sektors zu rechtfertigen.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE MITGLIEDSTAATEN

Die vorgeschlagenen Änderungen werden sich nicht auf die Eigenmittel auswirken.

7. Auswirkungen der Änderung von Anhang H auf die Mitgliedstaaten

Die Freiwilligkeit der Anwendung ermäßigter MwSt-Sätze wird durch den Vorschlag nicht in Frage gestellt. Daher bedeuten die vorgeschlagenen Maßnahmen für keinen Mitgliedstaat einen zwingenden Einnahmeverlust: Jeder Staat kann selbst entscheiden, ob er nach der Aufnahme neuer Kategorien in Anhang H MwSt-Sätze ermäßigt. Sinkt der für einen Gegenstand oder eine Dienstleistung geltende MwSt-Satz, ist die wirtschaftliche Folge ein Einnahmeverlust für den Staat. Die vorgeschlagenen Maßnahmen haben keine Auswirkungen auf die Inflation.

Sollte die Ermäßigung des MwSt-Satzes über die Preise weitergegeben werden, können diese sinken. In der Praxis hat die versuchsweise Anwendung ermäßigter

Sätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen jedoch gezeigt, dass eine MwSt-Senkung nie dauerhaft und in vollem Umfang weitergegeben wird. Daher ist davon auszugehen, dass sich die Nachfrage nicht stark verändert.

8. Wirtschaftliche Folgen der Abschaffung des Nullsatzes, des stark ermäßigten Satzes und des vorübergehenden Satzes für nicht in Anhang H der Sechsten MwSt-Richtlinie genannte Gegenstände

Diese Maßnahme betrifft eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten.

Ein höherer MwSt-Satz hat unmittelbar preistreibende Wirkung. Da die MwSt vom Verbraucher getragen wird, dürfte eine MwSt-Erhöhung zumindest teilweise über die Preise weitergegeben werden. Die Auswirkungen auf die Nachfrage hängen von der Preiselastizität und dem Ausmaß der Weitergabe der MwSt-Erhöhung über die Preise ab. Entweder ist die Auswirkung auf die Nachfrage neutral (keine Weitergabe über die Preise und/oder sehr geringe Preiselastizität) oder negativ, d. h. die Nachfrage würde abnehmen (Preiserhöhung bei hoher Preiselastizität).

Der Vorschlag, den Nullsatz, den stark ermäßigten Satz und den vorübergehenden Satz für nicht in Anhang H der Sechsten MwSt-Richtlinie aufgeführte Gegenstände abzuschaffen, wird insgesamt nur geringe und zumeist unwesentliche Folgen für das allgemeine Preisniveau haben. Die Auswirkungen werden zudem vorübergehender Natur sein. Bei bestimmten Mitgliedstaaten ergibt sich aus einem Vergleich des derzeitigen Preisniveaus mit dem Preisniveau in anderen Mitgliedstaaten, dass Spielraum vorhanden ist, um die MwSt-Erhöhung ohne Anhebung der Preise aufzufangen. Dieser Vorschlag dürfte daher keine Auswirkungen auf die Inflation, aber sollte sich doch eine gewisse preistreibende Wirkung ergeben, so wird diese von geringer und vorübergehender Art sein.