



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.12.2022
COM(2022) 727 final

2022/0421 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

**zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2013/676/EU hinsichtlich einer
Verlängerung der Ermächtigung Rumäniens, eine von Artikel 193 der Richtlinie
2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung
weiter anzuwenden**

BEGRÜNDUNG

Gemäß Artikel 395 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (im Folgenden „MwSt-Richtlinie“)¹ kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig jeden Mitgliedstaat ermächtigen, von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen anzuwenden, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhindern.

Mit einem am 8. April 2022 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte die Republik Rumänien (im Folgenden „Rumänien“) die Ermächtigung, eine von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Regelung betreffend die Mehrwertsteuerschuldnerschaft weiter anzuwenden. Mit einem am 28. Juni 2022 registrierten Schreiben ersuchte die Kommission Rumänien um zusätzliche Informationen zum Antrag, die Rumänien mit einem 22. August 2022 registrierten Schreiben übermittelte.

Gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie setzte die Kommission am 1. September 2022 alle Mitgliedstaaten außer Spanien und am 2. September 2022 Spanien über den Antrag Rumäniens in Kenntnis. Mit Schreiben vom 5. September 2022 teilte die Kommission Rumänien mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Gemäß Artikel 193 der MwSt-Richtlinie schuldet grundsätzlich der Steuerpflichtige die Mehrwertsteuer, der Gegenstände steuerpflichtig liefert oder eine Dienstleistung steuerpflichtig erbringt.

Gemäß Artikel 395 der MwSt-Richtlinie dürfen Mitgliedstaaten von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen einführen, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhindern, wenn sie vom Rat dazu ermächtigt wurden.

Rumänien ersuchte 2009 um die Ermächtigung, unter anderem auf die Lieferung von Holzzeugnissen die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anzuwenden. Nach diesem Verfahren wird die Mehrwertsteuer vom steuerpflichtigen Empfänger der Lieferung geschuldet. Zu den betroffenen Holzzeugnissen gehören insbesondere Standholz, Rund- oder Spaltholz, Brennholz, Nutzholzerzeugnisse sowie Kant- oder Spanholz und Holz in rohem, verarbeitetem oder halbverarbeitetem Zustand.

Rumänien erhielt die Ermächtigung zur Anwendung der abweichenden Sonderregelung ursprünglich mit dem Durchführungsbeschluss 2010/583/EU des Rates² bis zum 31. Dezember 2013; für Holzzeugnisse wurde diese Ermächtigung später mit dem Durchführungsbeschluss 2013/676/EU des Rates³ bis zum 31. Dezember 2016, mit dem

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² Durchführungsbeschluss 2010/583/EU des Rates vom 27. September 2010 zur Ermächtigung Rumäniens, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sonderregelung einzuführen (ABl. L 256 vom 30.9.2010, S. 27).

³ Durchführungsbeschluss 2013/676/EU des Rates vom 15. November 2013 zur Ermächtigung Rumäniens, die Anwendung einer von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichenden Regelung zu verlängern (ABl. L 316 vom 27.11.2013, S. 31).

Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1206 des Rates⁴ bis zum 31. Dezember 2019 und mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1593 des Rates⁵ bis zum 31. Dezember 2022 verlängert.

Nun ersucht Rumänien erneut um die Verlängerung der abweichenden Regelung bezüglich der Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf die Lieferung der genannten Holzerzeugnisse.

Laut dem von Rumänien vorgelegten Bericht, der zusammen mit dem Antrag auf Verlängerung der Maßnahme übermittelt wurde, hat die Übertragung der Schuldnerschaft für die Mehrwertsteuer auf den Empfänger der Lieferung der genannten Holzerzeugnisse Steuerhinterziehung und -umgehung in diesem Sektor verhindert, der sich durch zahlreiche kleine Wiederverkäufer und Zwischenhändler kennzeichnet, die schwer zu kontrollieren sind.

Abweichende Regelungen werden im Allgemeinen befristet gewährt, damit beurteilt werden kann, ob die Sondermaßnahme angemessen ist und ihren Zweck erfüllt. Des Weiteren soll den Mitgliedstaaten auf diese Weise bis zum Ende der abweichenden Regelung Zeit eingeräumt werden, um andere herkömmliche Maßnahmen zur Beseitigung des jeweiligen Problems zu ergreifen. Eine abweichende Regelung, die die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft erlaubt, wird nur ausnahmsweise für besonders betrugsanfällige Bereiche gewährt und als letztes Mittel eingesetzt.

Rumänien erläuterte, dass es zu diesem Zweck Schritte unternommen habe, um konventionelle Maßnahmen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs und zur Vermeidung seiner weiteren Ausbreitung im Holzsektor im rumänischen Recht einzuführen. Dazu gehören die elektronische Rechnungsstellung (RO e-Factura), die Vernetzung von Steuerregistrierkassen, SAF-T, die Überwachung von Käufen und Lieferungen und das RO e-Transportsystem (zur Überwachung von Beförderung innerhalb des Landes).

Da sich die Umsetzung dieser Maßnahmen jedoch noch in einem frühen Stadium befindet, ist es nach Ansicht Rumäniens notwendig, die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft im Holzsektor auch nach dem 1. Januar 2023 anzuwenden, um die Steuerhinterziehung in dieser Branche weiter zu reduzieren.

Eine weitere Verlängerung um einen befristeten Zeitraum erscheint daher gerechtfertigt, da die Maßnahme offensichtlich keine nachteiligen Auswirkungen auf die Bemühungen zur Betrugsvermeidung auf der Einzelhandelsebene bzw. in anderen Sektoren oder in anderen Mitgliedstaaten hatte. Angesichts der unveränderten Rechts- und Sachlage wird daher vorgeschlagen, die abweichende Regelung zu verlängern und Rumänien zu ermächtigen, diese abweichende Regelung bis zum 31. Dezember 2025 weiter anzuwenden.

Rumänien sollte daher bis zum Auslaufen dieser abweichenden Regelung die oben genannten herkömmlichen Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung einer weiteren Ausbreitung des Mehrwertsteuerbetrugs im Holzsektor abschließen. Dann dürfte es nicht mehr erforderlich

⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1206 des Rates vom 18. Juli 2016 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2013/676/EU zur Ermächtigung Rumäniens, die Anwendung einer von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichenden Regelung zu verlängern (ABl. L 198 vom 23.7.2016, S. 47).

⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1593 des Rates vom 24. September 2019 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2013/676/EU zur Ermächtigung Rumäniens, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sonderregelung weiter anzuwenden (ABl. L 248 vom 27.9.2019, S. 69).

sein, in Bezug auf diese Lieferungen von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG abzuweichen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Ähnliche von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Regelungen wurden auch anderen Mitgliedstaaten (Portugal⁶, Litauen⁷, Lettland⁸) gewährt.

Die vorgeschlagene Maßnahme steht daher in Einklang mit den geltenden Bestimmungen der MwSt-Richtlinie.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 395 der MwSt-Richtlinie

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

In Anbetracht der Bestimmung der MwSt-Richtlinie, auf die sich der Vorschlag stützt, findet das Subsidiaritätsprinzip keine Anwendung.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Beschluss betrifft die Ermächtigung eines Mitgliedstaats auf eigenen Antrag und stellt keine Verpflichtung dar.

In Anbetracht des beschränkten Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelung steht diese Sondermaßnahme in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel.

- **Wahl des Instruments**

Vorgeschlagenes Instrument: Durchführungsbeschluss des Rates.

Gemäß Artikel 395 der MwSt-Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten nur dann von den gemeinsamen Mehrwertsteuervorschriften abweichen, wenn der Rat sie hierzu auf Vorschlag der Kommission einstimmig ermächtigt. Ein Durchführungsbeschluss des Rates ist das am besten geeignete Instrument, da er an einzelne Mitgliedstaaten gerichtet werden kann.

⁶ Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1592 des Rates vom 24. September 2019 zur Ermächtigung Portugals, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sonderregelung einzuführen (ABl. L 248 vom 27.9.2019, S. 67).

⁷ Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1920 des Rates vom 4. Dezember 2018 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2010/99/EU zur Ermächtigung der Republik Litauen, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung zu verlängern (ABl. L 311 vom 7.12.2018, S. 34).

⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/81 des Rates vom 18. Januar 2022 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2009/1008/EU zur Ermächtigung der Republik Lettland, die Anwendung einer von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichenden Regelung zu verlängern (ABl. L 13 vom 20.1.2022, S. 49).

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

- **Konsultation der Interessenträger**

Der Vorschlag stützt sich auf einen von Rumänien vorgelegten Antrag und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

- **Folgenabschätzung**

Eine der am weitesten verbreiteten Arten von Betrug wird von Unternehmen begangen, die sich in die Vertriebskette für Holz und Holzzeugnisse einschleusen, Mehrwertsteuer erheben, diese nicht an den Staat abführen und dann verschwinden. Ihre Kunden machen ihr Recht auf Vorsteuerabzug geltend und beantragen die Erstattung von Beträgen, die aber nie an den Staatshaushalt gezahlt wurden.

Holzerzeugnisse machen den größten Teil der rumänischen Forstwirtschaft aus. Ende 2020 belief sich die nationale Waldfläche Rumäniens auf 6 604 200 ha, d. h. 27,66 % der gesamten Fläche des Landes.

Die beantragte abweichende Regelung, d. h. die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft, gilt nur für Umsätze zwischen Steuerpflichtigen, die in Rumänien für Mehrwertsteuerzwecke registriert sind. Steuerpflichtige in anderen Mitgliedstaaten könnten nur dann von der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft betroffen sein, wenn sie verpflichtet sind, sich in Rumänien für Mehrwertsteuerzwecke registrieren zu lassen. In diesem Fall unterlägen sie denselben Mehrwertsteuervorschriften wie rumänische Wirtschaftsbeteiligte.

Die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft hat das Risiko verringert, dass Beträge erstattet werden, die nie an den Staatshaushalt gezahlt wurden (Karussellbetrug).

Andere positive Auswirkungen der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft sind:

- die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit von Erzeugern, die so Verzerrungen durch auf dem Schwarzmarkt tätige Unternehmen besser widerstehen können
- ein erheblicher Rückgang der Schattenwirtschaft in diesem Bereich und dadurch höhere Staatseinnahmen.

Angesichts der obigen Ausführungen und eines durchschnittlichen Anstiegs des Mehrwertsteuerbetrags um 46 077 RON pro Steuerzahler ist Rumänien der Ansicht, dass es mit der Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf Lieferungen von Holz und Holzzeugnissen seine Ziele in Bezug auf die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs und die Verhinderung seiner Ausbreitung erreicht hat.

Obwohl Rumänien dank der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft positive Ergebnisse bei der Betrugsbekämpfung erzielt hat, existiert das Phänomen nach wie vor, wenn auch in geringerem Umfang.⁹

⁹ In seinem Antrag gab Rumänien an, dass laut einer jährlichen Übersicht über die Steuerprüfungen bei Steuerpflichtigen, deren Tätigkeit unter die NACE-Abteilung „Holzwaren“ fällt, die Zahl der Betrugsfälle im Zeitraum 2018-2021 zurückgegangen ist.

Die Verlängerung dieser Maßnahme hat keine negativen Auswirkungen auf den Gesamtbetrag der auf der Stufe des Endverbrauchs erhobenen Mehrwertsteuer und somit keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

Der Vorschlag ist befristet.

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2013/676/EU hinsichtlich einer Verlängerung der Ermächtigung Rumäniens, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung weiter anzuwenden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem¹, insbesondere auf Artikel 395 Absatz 1,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG wird die Mehrwertsteuer (MwSt) grundsätzlich von dem Steuerpflichtigen geschuldet, der Gegenstände liefert oder Dienstleistungen erbringt.
- (2) Mit den Durchführungsbeschlüssen 2010/583/EU² und 2013/676/EU³ des Rates wurde Rumänien ermächtigt, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG abweichende Regelung (im Folgenden „Sondermaßnahme“) anzuwenden, der zufolge bei Lieferungen von Holzerzeugnissen die Steuerschuldnerschaft für die Mehrwertsteuer auf den Empfänger der Lieferung übertragen wird. Die mit dem Durchführungsbeschluss 2013/676/EU erteilte Ermächtigung wurde bis zum 31. Dezember 2022 verlängert.
- (3) Mit einem am 11. April 2022 bei der Kommission registrierten Schreiben ersuchte Rumänien um die Ermächtigung, die mit dem Durchführungsbeschluss 2013/676/EU genehmigte Sondermaßnahme auch nach dem 31. Dezember 2022 weiter anzuwenden. Mit Schreiben vom 28. Juni 2022 ersuchte die Kommission Rumänien um weitere Informationen zu dem Antrag. Mit einem am 22. August 2022 bei der Kommission registrierten Schreiben übermittelte Rumänien seine Antwort.
- (4) Mit Schreiben vom 1. September 2022 übermittelte die Kommission den Antrag Rumäniens gemäß Artikel 395 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG an die anderen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Spaniens. Mit Schreiben vom 2. September 2022 übermittelte die Kommission den Antrag an Spanien. Mit Schreiben vom

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² Durchführungsbeschluss 2010/583/EU des Rates vom 27. September 2010 zur Ermächtigung Rumäniens, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sonderregelung einzuführen (ABl. L 256 vom 30.9.2010, S. 27).

³ Durchführungsbeschluss 2013/676/EU des Rates vom 15. November 2013 zur Ermächtigung Rumäniens, die Anwendung einer von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichenden Regelung zu verlängern (ABl. L 316 vom 27.11.2013, S. 31).

5. September 2022 teilte die Kommission Rumänien mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.

- (5) Den von Rumänien in seinem Antrag vorgelegten Informationen zufolge hat sich der Sachverhalt, der dem Antrag auf die Sondermaßnahme zugrunde lag, nicht geändert. Darüber hinaus hat die von den rumänischen Behörden übermittelte Analyse gezeigt, dass sich die Sondermaßnahme bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung als wirksam erwiesen hat. Die Sondermaßnahme hat zudem keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union.
- (6) Die Sondermaßnahme steht im Verhältnis zu den angestrebten Zielen, da sie nur auf bestimmte Umsätze in einem Sektor beschränkt ist, in dem es erhebliche Probleme mit Steuerhinterziehung oder -umgehung gibt. Ferner hätte die weitere Anwendung der Maßnahme keine nachteiligen Auswirkungen auf die Bemühungen zur Betrugsvermeidung auf der Einzelhandelsebene bzw. in anderen Sektoren oder in anderen Mitgliedstaaten.
- (7) Abweichende Regelungen werden im Allgemeinen befristet gewährt, damit beurteilt werden kann, ob die Sondermaßnahmen angemessen sind und ihren Zweck erfüllen. Des Weiteren soll den Mitgliedstaaten auf diese Weise bis zum Ende der abweichenden Regelung Zeit eingeräumt werden, damit sie auf nationaler Ebene andere herkömmliche Maßnahmen zur Überwachung der Beförderung von Materialien, der Zahlung der Mehrwertsteuer und der Einhaltung der Vorschriften durch die Steuerpflichtigen ergreifen können, mit denen das ursprüngliche Problem beseitigt wird, wodurch eine Verlängerung der Sondermaßnahme überflüssig würde. Eine abweichende Regelung, die die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft erlaubt, wird nur ausnahmsweise für einzelne, besonders betrugsanfällige Bereiche gewährt und als letztes Mittel eingesetzt. Bis zum Auslaufen der Verlängerung der Ermächtigung gemäß diesem Durchführungsbeschluss sollte Rumänien daher andere herkömmliche Maßnahmen ergreifen, um den Mehrwertsteuerbetrug im Holzmarkt zu bekämpfen und zu verhindern, damit keine weitere Verlängerung der Sondermaßnahme notwendig sein wird.
- (8) Daher ist es angezeigt, die mit dem Durchführungsbeschluss 2013/676/EU erteilte Ermächtigung zu verlängern. Die Verlängerung der Ermächtigung Rumäniens sollte zeitlich befristet sein, damit die Wirksamkeit und Angemessenheit der Sondermaßnahme bewertet werden können.
- (9) Der Durchführungsbeschluss 2013/676/EU sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

In Artikel 1 des Durchführungsbeschlusses 2013/676/EU werden die Worte „31. Dezember 2022“ durch die Worte „31. Dezember 2025“ ersetzt.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an Rumänien gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident /// Die Präsidentin