



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.7.2024
COM(2024) 294 final

2024/0163 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1778 zur Ermächtigung Deutschlands, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme anzuwenden

BEGRÜNDUNG

Gemäß Artikel 395 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem¹ (im Folgenden „Mehrwertsteuerrichtlinie“) kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig jeden Mitgliedstaat ermächtigen, von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen anzuwenden, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehung oder -umgehung zu verhindern.

Mit einem am 19. Februar 2024 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte Deutschland die Ermächtigung, die von Artikel 193 der Mehrwertsteuerrichtlinie abweichende Sondermaßnahme betreffend den Mehrwertsteuerschuldner bei der Übertragung von Emissionszertifikaten, die in einem nationalen System nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) vom 12. Dezember 2019 gehandelt werden, weiter anzuwenden, die ihr mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1778 des Rates vom 5. Oktober 2021² gewährt worden war. Mit Schreiben vom 27. März 2024 setzte die Kommission gemäß Artikel 395 Absatz 2 der Mehrwertsteuerrichtlinie die anderen Mitgliedstaaten über den Antrag Deutschlands in Kenntnis. Mit Schreiben vom 2. April 2024 teilte die Kommission Deutschland mit, dass ihr sämtliche zur Beurteilung des Antrags erforderlichen Informationen vorliegen.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

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

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

Deutschland beantragte im Jahr 2021, abweichend von Artikel 193 der Mehrwertsteuerrichtlinie bei der Übertragung von Emissionszertifikaten nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) vom 12. Dezember 2019 den steuerpflichtigen Empfänger als Schuldner der Mehrwertsteuer bestimmen zu dürfen (Umkehr der Steuerschuldnerschaft oder Reverse-Charge-Verfahren). Diesem Antrag wurde mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1778 des Rates vom 5. Oktober 2021 stattgegeben, der am 31. Dezember 2024 ausläuft.

Die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft³ regelt das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1778 des Rates vom 5. Oktober 2021 zur Ermächtigung der Bundesrepublik Deutschland, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme anzuwenden (ABl. L 360 vom 11.10.2021, S. 117).

³ ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32.

Union (im Folgenden „EU-Emissionshandelssystem“ oder EU-EHS). Die Richtlinie lässt es zu, dass die Mitgliedstaaten daneben eigene nationale Handelssysteme unterhalten.

Mit dem BEHG hat Deutschland einen Rechtsrahmen für ein nationales Emissionshandelssystem für die Bepreisung von Treibhausgasemissionen aus fossilen Brennstoffen geschaffen, die nicht unter das EU-Emissionshandelssystem fallen. Das BEHG dient der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, einschließlich des langfristigen Ziels der Treibhausgasneutralität bis 2050, und der Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung sowie der Verbesserung der Energieeffizienz.

Die im Bereich des Zertifikatehandels allgemein gemachten Erfahrungen zeigen, dass dieser Sektor höchst anfällig für Mehrwertsteuerbetrug ist. Aus diesem Grund haben die Mitgliedstaaten nach Artikel 199a Absatz 1 der Mehrwertsteuerrichtlinie die Möglichkeit, die Umkehr der Steuerschuldnerschaft auf die Übertragung bestimmter Treibhausgasemissionszertifikate anzuwenden. Deutschland nutzt die Möglichkeiten gemäß Artikel 199a Absatz 1 Buchstaben a und f der Mehrwertsteuerrichtlinie und wendet die Umkehr der Steuerschuldnerschaft für die Mehrwertsteuer auf den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems sowie auf den Handel mit Gas- und Elektrizitätszertifikaten an. Dadurch konnten Steuerverluste im Zusammenhang mit der Übertragung solcher Zertifikate verringert werden.

Ähnlich wie beim Handel im Rahmen EU-ETS ist auch beim Handel mit Zertifikaten für Brennstoffemissionen nach dem BEHG davon auszugehen, dass dieser für betrügerische Zwecke genutzt werden könnte und damit Mehrwertsteuerausfälle in dem Bereich zu erwarten sind. Eine Besonderheit des Emissionszertifikatehandels ist, dass die Zertifikate ohne Aufwand – beispielsweise für den Warentransport –, schnell, wiederholt und unkompliziert den Eigentümer wechseln können. Die entsprechenden Leistungsketten werden durch den häufigen und schnellen Eigentümerwechsel verschleiert, sodass die Aufdeckung durch die Behörden und damit die Sicherstellung der korrekten Besteuerung zu erschweren.

Zudem ist zu erwarten, dass in die Leistungsketten sogenannte „Missing Trader“ eingebunden werden, die bei Aufdeckung des Betrugs entweder bereits verschwunden oder mittellos sind, sodass die hinterzogene Steuer durch die Behörden nicht mehr eingezogen werden kann. In einem solchen Szenario macht der Erwerber der Zertifikate in der Leistungskette die in der Rechnung des Leistenden ausgewiesene Mehrwertsteuer entsprechend Artikel 167 und 168 der MwSt-Richtlinie als abziehbare Vorsteuer geltend, ohne dass der Leistende die in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer an die Steuerbehörden abführt. Da diesem Vorsteuerabzug keine Mehrwertsteuereinnahmen gegenüberstehen, haben die deutschen Steuerbehörden Steuerausfälle in der Höhe dieser Vorsteuern.

Die Umkehr der Steuerschuldnerschaft für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten auf der Grundlage von Artikel 199a Absatz 1 Buchstaben a und b der Mehrwertsteuerrichtlinie ist auf Zertifikate beschränkt, die nach dem EU-Emissionshandelssystem gehandelt werden. Artikel 199a Absatz 1 Buchstaben a und b der Mehrwertsteuerrichtlinie kann daher nicht als Rechtsgrundlage für die Anwendung der Umkehr der Steuerschuldnerschaft auf den Handel mit Zertifikaten im Rahmen nationaler Handelssysteme wie des BEHG herangezogen werden.

Deutschland legte gemäß Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1778 des Rates zusammen mit dem Antrag auf Verlängerung einen Bericht über die Überprüfung der Maßnahme vor. Darin führen die deutschen Behörden aus, dass die Sondermaßnahme dazu

beigetragen hat, Steuerhinterziehung und -vermeidung im Bereich des Handels mit Treibhausgasemissionszertifikaten zu verhindern, was ihrer Ansicht nach ein guter Grund für die weitere Anwendung der Maßnahme ist.

Angesichts der Betrugsanfälligkeit des Zertifikatehandels und der Unmöglichkeit, Artikel 199a Absatz 1 Buchstaben a und b der Mehrwertsteuerrichtlinie auf Übertragungen von Zertifikaten im Rahmen des BEHG anzuwenden, ist es daher angezeigt, die deutschen Behörden zu ermächtigen, die Umkehr der Steuerschuldnerschaft bis zum 31. Dezember 2026 auf die oben genannten Übertragungen weiter anzuwenden.

Falls Deutschland eine Verlängerung der Sondermaßnahme über 2026 hinaus in Erwägung ziehen sollte, sollte es der Kommission bis spätestens 31. März 2026 zusammen mit dem Verlängerungsantrag einen Bericht über die Anwendung der Sondermaßnahme vorlegen. Der Bericht sollte eine Bewertung der Auswirkungen der Maßnahme auf die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs und Angaben zur Zahl der von der Maßnahme betroffenen Wirtschaftsbeteiligten und Umsätze enthalten.

Gemäß Artikel 199a Absatz 1 Buchstaben a und b der Mehrwertsteuerrichtlinie endet die Möglichkeit, die Umkehr der Steuerschuldnerschaft auf den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten anzuwenden, am 31. Dezember 2026. Die Kommission wird prüfen, ob der Handel mit Zertifikaten in nationalen Systemen wie dem BEHG auch in die unter das Reverse-Charge-Verfahren fallenden Lieferungen einbezogen werden sollte, falls sie einen neuen diesbezüglichen Vorschlag vorlegt.

Aus diesem Grund wird diese abweichende Regelung nur um zwei Jahre verlängert, damit das Enddatum auf den 31. Dezember 2026 fällt.

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

Gemäß Artikel 199a Absatz 1 Buchstaben a und b der Mehrwertsteuerrichtlinie können die Mitgliedstaaten die Umkehr der Steuerschuldnerschaft auf die Übertragung von Treibhausgasemissionszertifikaten entsprechend der Definition in Artikel 3 der Richtlinie 2003/87/EG und von anderen Einheiten, die von den Wirtschaftsbeteiligten genutzt werden können, um den Auflagen derselben Richtlinie nachzukommen, anwenden.

Die Verlängerung einer Sondermaßnahme, die die Anwendung der Umkehr der Steuerschuldnerschaft auf die Übertragung von Zertifikaten ermöglicht, welche nicht unter das EU-Emissionshandelssystem gemäß der Richtlinie 2003/87/EG fallen, steht im Einklang mit den Zielen der oben genannten Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 395 der Mehrwertsteuerrichtlinie.

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

In Anbetracht der Bestimmung der Mehrwertsteuerrichtlinie, 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 begrenzten Anwendungsbereichs ist die Sondermaßnahme dem angestrebten Ziel – Vereinfachung der Steuererhebung und Bekämpfung der Steuerhinterziehung – angemessen. Sie geht nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

- **Wahl des Instruments**

Als Instrument wird ein Durchführungsbeschluss des Rates vorgeschlagen.

Gemäß Artikel 395 der Mehrwertsteuerrichtlinie 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.

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

- **Konsultation der Interessenträger**

Es wurde keine Konsultation der Interessenträger durchgeführt. Der vorliegende Vorschlag beruht auf einem Antrag Deutschlands und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Externes Expertenwissen war nicht erforderlich.

- **Folgenabschätzung**

Der Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zielt darauf ab, bestimmte Formen der Steuerhinterziehung oder der Steuerumgehung im Zertifikatehandel zu verhindern, der besonders anfällig für den Mehrwertsteuerbetrug ist. Die Umkehr der Steuerschuldnerschaft sollte es Deutschland erlauben, den Mehrwertsteuerbetrug in diesem Bereich zu senken. Dementsprechend dürfte sich die Sondermaßnahme positiv auswirken.

Deutschland hat berichtet, dass dank der Sondermaßnahme im relevanten Zeitraum kein Fall von Steuerhinterziehung beim Handel mit Emissionszertifikaten auf der Grundlage des Brennstoffemissionshandelsgesetzes festgestellt wurde.

Aufgrund des begrenzten Anwendungsbereichs der Sondermaßnahme und ihrer Befristung werden die Auswirkungen in jedem Fall begrenzt sein.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine negativen Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

Der Vorschlag enthält eine Verfallsklausel: 31. Dezember 2026.

Bis spätestens 31. März 2026 ist der Kommission zusammen mit dem Antrag auf Verlängerung ein Bericht vorzulegen, der eine Überprüfung der Maßnahme umfasst.

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1778 zur Ermächtigung Deutschlands, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme 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 Unterabsatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG schuldet die Mehrwertsteuer grundsätzlich der Steuerpflichtige, der Gegenstände steuerpflichtig liefert oder eine Dienstleistung steuerpflichtig erbringt.
- (2) Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1778 des Rates² wurde Deutschland ermächtigt, bis zum 31. Dezember 2024 ein von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG abweichende Sondermaßnahme (im Folgenden „Sondermaßnahme“) anzuwenden, wonach der steuerpflichtige Empfänger von Übertragungen von Treibhausgasemissionszertifikaten nach dem BEHG der Mehrwertsteuerschuldner ist.
- (3) Mit einem am 19. Februar 2024 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte Deutschland die Verlängerung der Sondermaßnahme, die ihr mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1778 gewährt worden war, d. h. die Ermächtigung, die Sondermaßnahme über den 31. Dezember 2024 hinaus anzuwenden (im Folgenden „Antrag“).
- (4) Mit Schreiben vom 27. März 2024 setzte die Kommission gemäß Artikel 395 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG die anderen Mitgliedstaaten über den Antrag Deutschlands in Kenntnis; mit Schreiben vom 2. April 2024 teilte die Kommission Deutschland mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.
- (5) Den von Deutschland in seinem Antrag vorgelegten Informationen zufolge hat sich der Sachverhalt, der dem Antrag auf die Sondermaßnahme zugrunde lag, nicht geändert. Zusammen mit dem Antrag legte Deutschland der Kommission einen Bericht über die insgesamt positiven Erfahrungen in der Praxis vor, der zeigt, dass die

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1778 des Rates vom 5. Oktober 2021 zur Ermächtigung der Bundesrepublik Deutschland, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Sondermaßnahme anzuwenden (ABl. L 360 vom 11.10.2021, S. 117, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1778/oj).

Umkehr der Steuerschuldnerschaft im Handel mit Emissionszertifikaten nach dem BEHG sich in der Praxis bewährt hat. Die Regelung ist ein wichtiger Baustein bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs, dessen Bedeutung in den kommenden Jahren aufgrund sich verändernder Marktbedingungen zunehmen dürfte.

- (6) Daher ist es angezeigt, die mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1778 gewährte Ermächtigung zu verlängern. Die Verlängerung der Ermächtigung sollte zeitlich befristet sein, damit die Wirksamkeit und Angemessenheit der Sondermaßnahme bewertet werden können. Die Ausnahmeregelung sollte daher am 31. Dezember 2026 auslaufen.
- (7) Falls Deutschland eine Verlängerung der Sondermaßnahme über 2026 hinaus in Betracht zieht, sollte es daher der Kommission bis spätestens 31. März 2026 zusammen mit dem Verlängerungsantrag einen Bericht vorlegen, der eine Überprüfung der Sondermaßnahme umfasst. Der Bericht sollte eine Bewertung der Auswirkungen der Maßnahme auf die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs und die Zahl der von der Maßnahme betroffenen Händler und Umsätze enthalten.
- (8) Die Sondermaßnahme wird keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union haben.
- (9) Der Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1778 sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1778 erhält folgende Fassung:

„Artikel 2

Die Geltungsdauer dieses Beschlusses endet am 31. Dezember 2026.

Ein etwaiger Antrag auf Verlängerung der in diesem Beschluss vorgesehenen Maßnahme ist der Kommission bis zum 31. März 2026 zusammen mit einem Bericht vorzulegen, der eine Bewertung der Maßnahme und ihrer Wirkung auf die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs sowie Angaben über die Zahl der von der Maßnahme betroffenen Wirtschaftsbeteiligten und Umsätze enthält.“

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*