



Brüssel, den 30.11.2021
COM(2021) 736 final

2021/0386 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

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

BEGRÜNDUNG

Gemäß Artikel 395 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem¹ (im Folgenden „MwSt-Richtlinie“) 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 4. April 2021 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte die Republik Lettland (im Folgenden „Lettland“) die Ermächtigung, eine von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Regelung betreffend die Mehrwertsteuerschuldnerschaft weiter anzuwenden. Gleichzeitig mit dem Schreiben übermittelte Lettland einen Bericht über die Anwendung der Regelung.

Die Kommission unterrichtete die anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 9. August 2021 und Spanien mit Schreiben vom 10. August 2021 gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie von dem Antrag Lettlands. Mit Schreiben vom 10. August 2021 teilte die Kommission Lettland 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 anwenden, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhindern, wenn sie vom Rat dazu ermächtigt wurden.

Lettland hat beantragt, bei Umsätzen mit Holz weiterhin die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anwenden zu dürfen, d. h. den Empfänger der betreffenden Gegenstände oder Dienstleistungen als Schuldner der Mehrwertsteuer zu bestimmen.

Diese abweichende Regelung war Lettland ursprünglich mit der Entscheidung 2006/42/EG des Rates² bis zum 31. Dezember 2009 und dann mit dem Durchführungsbeschluss 2009/1008/EU des Rates³ bis zum 31. Dezember 2012 gewährt worden. Die Ermächtigung zur Anwendung der abweichenden Regelung wurde später mit dem Durchführungsbeschluss 2013/55/EU des Rates⁴ 31. Dezember 2015, mit dem Durchführungsbeschluss (EU)

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² ABl. L 25 vom 28.1.2006, S. 31.

³ ABl. L 347 vom 24.12.2009, S. 30.

⁴ ABl. L 22 vom 25.1.2013, S. 16.

2015/2396 des Rates⁵ bis zum 31. Dezember 2018 und mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2006 des Rates⁶ bis zum 31. Dezember 2021 verlängert.

Nach Angaben Lettlands ist der Holzmarkt, der einer der wichtigsten Wirtschaftszweige des Landes ist, besonders anfällig für Mehrwertsteuerbetrug, da er von der Präsenz vieler lokaler Kleinunternehmen und einzelner Lieferanten geprägt ist und es sehr schwierig ist, die Bewegungen von Materialien und die entsprechenden Umsätze nachzuverfolgen. Die in dem Wirtschaftszweig tätigen Unternehmen sind unter Umständen nicht zum Führen von Aufzeichnungen verpflichtet, was dazu führen kann, dass Holzlieferungen an Privatpersonen nicht deklariert werden. Daher besteht ein erhebliches Risiko, dass einige Wirtschaftsbeteiligte die Zahlung der Mehrwertsteuer umgehen. Die Beschaffenheit des Marktes und der beteiligten Unternehmen hat zu einem für die lettischen Steuerbehörden schwer kontrollierbaren Mehrwertsteuerbetrug geführt. Um diesen Missbrauch zu bekämpfen, haben sie die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft für Umsätze mit Holz eingeführt, was sich als äußerst effektiv erwiesen und den Betrug in diesem Wirtschaftszweig erheblich eingedämmt hat.

Außerdem hat diese Sondermaßnahme Lettland zufolge 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.

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 Sondermaßnahme Zeit eingeräumt werden, damit sie auf nationaler Ebene andere herkömmliche Maßnahmen zur Überwachung der Bewegung 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 besondere, betrugsanfällige Bereiche gewährt und als letztes Mittel eingesetzt.

Angesichts der unveränderten Rechts- und Sachlage wird daher vorgeschlagen, die abweichende Regelung zu verlängern und Lettland zu ermächtigen, diese abweichende Regelung bis zum 31. Dezember 2024 weiter anzuwenden. Bis zum Auslaufen der abweichenden Regelung sollte Lettland andere herkömmliche Maßnahmen auf nationaler Ebene ergreifen, um die Bewegung von Materialien, die Zahlung der Mehrwertsteuer und die Einhaltung der Vorschriften durch die Steuerpflichtigen zu überwachen und so zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im Holzsektor beizutragen.

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

Ähnliche von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Regelungen wurden auch anderen Mitgliedstaaten (Portugal⁷, Rumänien⁸, Litauen⁹) gewährt.

⁵ ABl. L 332 vom 18.12.2015, S. 142.

⁶ Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2006 des Rates vom 11. Dezember 2018 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 abweichende Regelung zu verlängern (ABl. L 322 vom 18.12.2018, S. 20).

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 ermächtigt einen Mitgliedstaat 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.

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

• **Konsultation der Interessenträger**

Der Vorschlag beruht auf einem Antrag Lettlands und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

• **Folgenabschätzung**

Mit dem vorgeschlagenen Durchführungsbeschluss des Rates wird Lettland ermächtigt, bei Umsätzen mit Holz weiterhin die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anzuwenden. Die Situation, mit der die ursprüngliche Ausnahmeregelung begründet wurde, besteht fort.

⁷ 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).

⁸ 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).

⁹ 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).

Lettland macht geltend, dass – trotz des Rückgangs der Fälle von Mehrwertsteuerbetrug und -hinterziehung auf dem Holzmarkt seit Einführung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft – das Risiko nicht gebannt ist.

Die Maßnahme wurde bereits in der Beitrittsakte von 2003¹⁰, insbesondere in Kapitel 7 Nr. 1 Buchstabe b des Anhangs VIII, und mit der Entscheidung 2006/42/EG¹¹ im Rahmen der damals geltenden Sechsten Richtlinie 77/388/EWG genehmigt. Mit der Zeit wurde der Betrug im Holzsektor jedoch auf Umsätze ausgeweitet, die ursprünglich nicht unter die Umkehrung der Mehrwertsteuerschuldnerschaft fielen, wie beispielsweise Umsätze mit Holznebenprodukten. Der Anwendungsbereich des Verfahrens der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft wurde daher entsprechend erweitert, um die Betrugsmöglichkeiten zu reduzieren. Zudem muss seit dem 1. Januar 2020 der Empfänger des Holzes bzw. einer Dienstleistung die erhaltenen Gegenstände bzw. Dienstleistungen bargeldlos bezahlen. Mit diesen Änderungen wurden die Zahlungsanforderungen in allen Fällen standardisiert, in denen die Umkehr der Steuerschuldnerschaft zum Einsatz kommt, um die Wirksamkeit der Maßnahme bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs zu erhöhen.

Lettland führt an, dass die Verlängerung der abweichenden Regelung für die Betrugsbekämpfung im Holzsektor notwendig ist. Der lettische Holzmarkt ist von kleinen und mittleren Händlern und Steuerpflichtigen geprägt, die Holz kaufen und verkaufen und damit zusammenhängende Dienstleistungen erbringen und in Anspruch nehmen. Das Verfahren der Umkehrung der Mehrwertsteuerschuldnerschaft gilt für inländische Umsätze mit Holz und bestimmte Dienstleistungen, bei denen der Lieferer und der Empfänger der Waren beide in Lettland für Mehrwertsteuerzwecke registriert sind. Dem Antrag zufolge ist der Holzsektor besonders anfällig für Mehrwertsteuerbetrug, da es sehr schwierig ist, die Bewegungen von Materialien und die entsprechenden Umsätze nachzuverfolgen. Ursprünglich galt das Verfahren der Umkehrung der Mehrwertsteuerschuldnerschaft nur für die Lieferung von Holz. Mit der Entwicklung des Holzmarktes stieg das Betrugsrisiko an, weswegen die Umkehr der Steuerschuldnerschaft ab dem 1. April 2001 auf bestimmte Dienstleistungen im Zusammenhang mit Holzumsätzen ausgeweitet wurde. Mit der Zeit hat sich der Betrug im Holzsektor jedoch auf andere Umsätze ausgeweitet, die nicht Gegenstand des Verfahrens der Umkehrung der Mehrwertsteuerschuldnerschaft waren, beispielsweise auf Umsätze mit Holznebenprodukten. Entsprechend wurde der Anwendungsbereich des Verfahrens der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf andere Lieferungen ausgeweitet, um die Betrugsmöglichkeiten zu reduzieren.

Den Schätzungen im Antrag zufolge, die auf Daten des zentralen Statistikamts für 2020 beruhen, entfallen 69 % der hergestellten Waren und der damit zusammenhängenden Dienstleistungen im Wirtschaftszweig „Forstwirtschaft und Holzeinschlag“ (NACE Rev. 2, Code 02) auf den Intermediärverbrauch. 18,9 % entfallen auf Ausfuhren, und nur 10,5 % werden von den privaten Haushalten verbraucht. Im Wirtschaftszweig „Herstellung von Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren (ohne Möbel)“ (NACE Rev. 2 Code 16) sind 59,9 % der Produktion für die Ausfuhr bestimmt. Auf den Intermediärverbrauch entfallen 37,4 % der Produktion, und nur 1,4 % werden von den privaten Haushalten verbraucht. Laut

¹⁰ ABl. L 236 vom 23.9.2003, S. 33.

¹¹ ABl. L 25 vom 28.1.2006, S. 31.

Experteninformationen belaufen sich die Umsätze mit Holz, die Gegenstand des Verfahrens der Umkehrung der Mehrwertsteuerschuld sind, auf rund 2,0 Mrd. EUR.

Am 1. Januar 2021 waren 5389 Steuerpflichtige (Rechtspersonen) im Holzsektor registriert, von denen 3418 mehrwertsteuerpflichtig waren.

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 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

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,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit der Entscheidung 2006/42/EG des Rates² wurde Lettland ermächtigt, eine von Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 77/388/EWG³ abweichende Regelung anzuwenden und bis zum 31. Dezember 2009 bei Lieferungen von Holz oder damit zusammenhängenden Dienstleistungen den Empfänger als Schuldner der Mehrwertsteuer zu bestimmen. Mit dem Durchführungsbeschluss 2009/1008/EU des Rates⁴ wurde Lettland ermächtigt, bis zum 31. Dezember 2012 abweichend von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG bei Umsätzen mit Holz weiterhin den Empfänger der Gegenstände oder der damit zusammenhängenden Dienstleistungen als Schuldner der Mehrwertsteuer zu bestimmen (im Folgenden „Sondermaßnahme“). Nach mehreren aufeinanderfolgenden Verlängerungen läuft diese Ermächtigung am 31. Dezember 2021 aus⁵.
- (2) Mit einem am 4. April 2021 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte Lettland die Ermächtigung, die Sondermaßnahme weiterhin anzuwenden. Gleichzeitig

¹ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

² Entscheidung 2006/42/EG des Rates vom 24. Januar 2006 zur Ermächtigung Lettlands, die Anwendung einer von Artikel 21 der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern abweichenden Regelung zu verlängern (ABl. L 25 vom 28.1.2006, S. 31).

³ Sechste Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (ABl. L 145 vom 13.6.1977, S. 1).

⁴ Durchführungsbeschluss 2009/1008/EU des Rates vom 7. Dezember 2009 zur Ermächtigung der Republik Lettland, eine von Artikel 193 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung zu verlängern (ABl. L 347 vom 24.12.2009, S. 30).

⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2006 des Rates vom 11. Dezember 2018 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 abweichende Regelung zu verlängern (ABl. L 322 vom 18.12.2018, S. 20).

mit dem Schreiben übermittelte Lettland einen Bericht über die Anwendung der Sondermaßnahme.

- (3) Die Kommission unterrichtete die anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 9. August 2021 und Spanien mit Schreiben vom 10. August 2021 gemäß Artikel 395 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG von dem Antrag Lettlands. Mit Schreiben vom 10. August 2021 teilte die Kommission Lettland mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügte.
- (4) Nach Angaben Lettlands ist der Holzmarkt, einer seiner wichtigsten Wirtschaftszweige, besonders anfällig für Mehrwertsteuerbetrug, da er von der Präsenz vieler lokaler Kleinunternehmen und einzelner Lieferanten geprägt ist. Die Beschaffenheit des Marktes und der beteiligten Unternehmen hat zu einem für die lettischen Steuerbehörden schwer kontrollierbaren Mehrwertsteuerbetrug geführt. Zur Bekämpfung dieses Missbrauchs haben die lettischen Steuerbehörden die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft für die Zahlung der Mehrwertsteuer bei Umsätzen mit Holz eingeführt, was sich dem von Lettland eingereichten Bericht zufolge als sehr wirksam erwiesen und den Betrug in diesem Wirtschaftszweig erheblich eingedämmt hat.
- (5) Ausnahmeregelungen 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 Sondermaßnahme Zeit eingeräumt werden, damit sie auf nationaler Ebene andere herkömmliche Maßnahmen zur Überwachung der Bewegung 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 Sondermaßnahme gemäß diesem Durchführungsbeschluss sollte Lettland daher andere herkömmliche Maßnahmen ergreifen, um den Mehrwertsteuerbetrug im Holzmarkt zu bekämpfen und zu verhindern, damit keine weitere Verlängerung der Sondermaßnahme notwendig sein wird.
- (6) Lettland sollte daher nur ermächtigt werden, die Sondermaßnahme bis zum 31. Dezember 2024 anzuwenden.
- (7) Die Sondermaßnahme wird keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union haben.
- (8) Der Durchführungsbeschluss 2009/1008/EU sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses 2009/1008/EU erhält folgende Fassung:

„Artikel 2

Dieser Beschluss gilt bis zum 31. Dezember 2024.“

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Republik Lettland gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*