EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.11.2024
COM(2024) 542 final

2024/0300 (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 Mehrwertsteuersystem (im Folgenden „MwSt-Richtlinie“[1]) kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig einen Mitgliedstaat ermächtigen, von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen anzuwenden, um die Steuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhindern.

Mit einem am 29. April 2024 versandten und am 2. Mai 2024 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.

Mit Schreiben vom 4. Juli 2024 ersuchte die Kommission um zusätzliche Informationen, die Lettland mit einem am 12. August 2024 bei der Kommission registrierten Schreiben übermittelte.

Gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie setzte die Kommission mit Schreiben vom 3. September 2024 die anderen Mitgliedstaaten bzw. mit Schreiben vom 4. September 2024 Italien über den Antrag Lettlands in Kenntnis. Mit Schreiben vom 5. September 2024 teilte die Kommission Lettland mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügte.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

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

Am 29. April 2024 hat Lettland 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 Rates[2] bis zum 31. Dezember 2009 und dann mit dem Durchführungsbeschluss 2009/1008/EU des Rates[3] bis zum 31. Dezember 2012 gewährt worden. Die Ermächtigung zur Anwendung der abweichenden Regelung wurde später mit dem Durchführungsbeschluss 2013/55/EU des Rates[4] bis zum 31. Dezember 2015, mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/2396 des Rates[5] bis zum 31. Dezember 2018, 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.
5 ABl. L 332 vom 18.12.2015, S. 142.

2018/2006 des Rates[6] bis zum 31. Dezember 2021 und mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/81 des Rates[7] bis zum 31. Dezember 2024 verlängert.

Nach Angaben Lettlands ist der Holzmarkt, der einer der wichtigsten Wirtschaftszweige des Landes ist, besonders anfällig für Mehrwertsteuerbetrug, da er von vielen lokalen Kleinunternehmen und einzelnen Lieferern beherrscht wird 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 Holzumsätze 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 Mehrwertsteuerbetrug 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 jeweilige 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.

Lettland hat die Verlängerung der Maßnahme bis zum 31. Dezember 2027 beantragt. Lettland verpflichtet sich, verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs in diesem Sektor anzuwenden. Es ist geplant, eine Pflicht zum bargeldlosen Bezahlen sowie ein spezifisches Rückverfolgungsinstrument einzuführen, wodurch sich Umsätze und Produktionsprozesse effizienter kontrollieren lassen; schließlich planen die nationalen Behörden, in der Republik Lettland registrierte Unternehmen bis 2026 zur elektronischen Rechnungsstellung für B2B-Umsätze zu verpflichten. 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 2026 weiter anzuwenden. Bis zum Auslaufen der abweichenden Regelung sollte es Lettland möglich sein, andere herkömmliche Maßnahmen auf nationaler Ebene zu 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.

---

6 ABl. L 322 vom 18.12.2018, S. 20.
7 ABl. L 13 vom 20.1.2022, S. 49.

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

Ähnliche von Artikel 193 der MwSt-Richtlinie abweichende Regelungen wurden auch anderen Mitgliedstaaten (Portugal[8], Rumänien[9], Litauen[10]) 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 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.

---

8 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).

9 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).

10 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).

- **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. Lettland führt an, 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 2003[11], insbesondere in Kapitel 7 Nr. 1 Buchstabe b des Anhangs VIII, und mit der Entscheidung 2006/42/EG[12] im Rahmen der damals geltenden Sechsten Richtlinie 77/388/EWG genehmigt. Mit der Zeit wurde der Betrug im Holsektor jedoch auf Umsätze ausgeweitet, die ursprünglich nicht unter die Umkehrung der Mehrwertsteuerschuldnerschaft fielen, 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 Forstsektor ist einer der Eckpfeiler der lettischen Wirtschaft. Im Jahr 2022 machte der gemeldete Nettoumsatz der im Holzsektor tätigen Händler 7,4 % des in den Jahresabschlüssen gemeldeten Nettogesamtumsatzes aus, d. h. 6,3 Mrd. EUR. Der Exportwert des Forstsektors belief sich 2023 auf rund 2,3 Mrd. EUR bzw. 12,4 % der Gesamtausfuhren des Landes, während die Zahl der Beschäftigten in diesem Sektor im Jahr 2022 41 400 betrug, d. h. 4,8 % der Gesamtzahl der Beschäftigten in der lettischen Volkswirtschaft.

Der lettische Holzmarkt wird von kleinen und mittleren Händlern und einzelnen Lieferern beherrscht (diese machen über 90 % der Gesamtzahl der Unternehmen in diesem Sektor aus), welche Holz kaufen bzw. verkaufen und damit zusammenhängende Dienstleistungen erbringen bzw. in Anspruch nehmen.

Die Zahl der Steuerpflichtigen im Holzsektor belief sich Anfang 2024 auf 11 713. Lettland zufolge waren im Jahr 2023 weitere 13 063 natürliche Personen im Holzhandel tätig, mit Gesamteinnahmen in Höhe von 219 Mio. EUR.

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.

---

[11] ABl. L 236 vom 23.9.2003, S. 33.
[12] ABl. L 25 vom 28.1.2006, S. 31.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

Der Vorschlag ist befristet.

2024/0300 (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

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 Mehrwertsteuersystem[1], insbesondere auf Artikel 395 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Mit der Entscheidung 2006/42/EG des Rates[2] wurde Lettland ermächtigt, eine von Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 77/388/EWG des Rates[3] 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 Rates[4] 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“). Entsprechend der letzten Änderung des Durchführungsbeschlusses 2009/1008/EU läuft diese Ermächtigung am 31. Dezember 2024 aus.

(2) Mit einem am 2. Mai 2024 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte Lettland die Ermächtigung, die Sondermaßnahme weiterhin anzuwenden. Gleichzeitig mit dem Schreiben übermittelte Lettland einen Bericht über die Anwendung der Sondermaßnahme.

---

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

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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2006/42(1)/oj).

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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1977/388/oj).

4 Durchführungsbeschluss 2009/1008/EU des Rates vom 7. Dezember 2009 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 347 vom 24.12.2009, S. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2009/1008/oj).

(3) Die Kommission unterrichtete die anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 3. September 2024 und Italien mit Schreiben vom 4. September 2024 gemäß Artikel 395 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG von dem Antrag Lettlands. Mit Schreiben vom 5. September 2024 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 vielen lokalen Kleinunternehmen und einzelnen Lieferern beherrscht wird. 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 besondere, betrugsanfällige Bereiche gewährt und als letztes Mittel eingesetzt.

(6) Lettland verpflichtet sich, verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs in diesem Sektor anzuwenden. Das Land plant, eine Pflicht zum bargeldlosen Bezahlen sowie ein spezifisches Rückverfolgungsinstrument einzuführen, wodurch sich Umsätze und Produktionsprozesse effizienter kontrollieren lassen. Darüber hinaus planen die nationalen Behörden, bis 2026 die Pflicht zur elektronischen Rechnungsstellung für B2B-Umsätze von in der Republik Lettland registrierten Unternehmen einzuführen.

(7) Bis zum Auslaufen der Sondermaßnahme gemäß diesem Beschluss sollte es Lettland daher möglich sein, andere herkömmliche Maßnahmen zu ergreifen, um den Mehrwertsteuerbetrug im Holzmarkt zu bekämpfen und zu verhindern, damit keine weitere Verlängerung der Sondermaßnahme notwendig sein wird.

(8) Lettland sollte daher nur ermächtigt werden, die Sondermaßnahme bis zum 31. Dezember 2026 anzuwenden.

(9) Die Sondermaßnahme wird keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union haben.

(10) 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 2026.“

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Republik Lettland gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident / Die Präsidentin