

Aggerverband ▪ Bergisch-Rheinischer Wasserverband ▪ Erftverband
Emscher-Genossenschaft ▪ Linksniederrheinische Entwässerungs-
Genossenschaft ▪ Lippeverband ▪ Niersverband ▪ Ruhrverband
Wahnbachtalsperrenverband ▪ Wasserverband Eifel-Rur ▪ Wupperverband



Arbeitsgemeinschaft der
Wasserwirtschaftsverbände
in Nordrhein-Westfalen

**agw-Stellungnahme zum EU-Konsultations-
papier:
„Überprüfung bestehender MwSt-
Rechtsvorschriften zu öffentlichen Einrich-
tungen und Steuerbefreiungen für dem Ge-
meinwohl dienende Tätigkeiten“
vom 14.10.2013**

Dr. Ulrich Oehmichen
Bergheim, 07.04.2014

Am Erftverband 6
50126 Bergheim

Tel. 02271 88-1339
Fax 02271 88-1365

www.agw-nw.de
info@agw-nw.de

Die **agw** ist ein Zusammenschluss aus Aggverband, Bergisch-Rheinischem Wasserverband, Emschergenossenschaft, Erftverband, Linksniederrheinischer Entwässerungs-Genossenschaft, Lippeverband, Niersverband, Ruhrverband, Wahnbachtalsperrenverband, Wasserverband Eifel-Rur und dem Wupperverband im Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) in Deutschland. Unsere Maxime: Wasserwirtschaft in öffentlicher Verantwortung. Die Verbände der **agw** decken etwa zwei Drittel der Fläche des Landes NRW ab. Sie betreiben 304 Kläranlagen mit rund 19 Mio. Einwohnerwerten sowie 35 Talsperren und sind für die Betreuung von rund 17.700 km Fließgewässer verantwortlich.

Vorbemerkung:

Die Wasserwirtschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen nehmen als öffentliche Körperschaften gesetzliche Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge u.a. die Abwasserbehandlung wahr. Der Bereich der öffentlichen Abwasserentsorgung ist in Deutschland steuerbefreit. Die Aufgabenwahrnehmung ist als hoheitliche Tätigkeit definiert. Der jüngste Bericht der EU-Kommission vom Herbst 2013 zum Stand der Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie in der EU bescheinigt nur drei Mitgliedsstaaten eine 100%-ige erfolgreiche Umsetzung. Als einziger großer Flächenstaat gehört Deutschland dazu und belegt, dass die bestehenden Rahmenbedingungen eine gute Grundlage waren, um die anspruchsvollen EU-Anforderungen fristgerecht und umfassend einzuhalten. Vor diesem Hintergrund betrachten wir die bestehenden wirtschafts- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen als sachgerecht und sehen keine Notwendigkeit für etwaige Änderungen.

Zu den einzelnen Fragen nimmt die **agw** wie folgt Stellung:

Frage 1

Allgemeine Bewertung der geltenden Vorschriften (siehe Punkt 3):

- *Wie bewerten Sie die derzeitigen MwSt-Regelungen in Bezug auf den öffentlichen Sektor (inklusive der Sonderregelungen für öffentliche Einrichtungen, Artikel 13, und der Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten, Artikel 132 bis 134 der MwSt-Richtlinie)?*
- *Was sind Ihrer Meinung nach die Hauptprobleme bei den geltenden Vorschriften?*
- *Kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen (bei den Ausgangs- und Eingangsumsätzen)? Wenn ja, in welcher Form und in welchem Sektor treten diese auf?*
- *Kommt es durch die Komplexität der geltenden Vorschriften und die mangelnde Harmonisierung zu Problemen? Führen Sie bitte konkrete Beispiele an.*
- *Wie wirken sich diese auf die Befolgungskosten aus?*
- *Gibt es die genannten Probleme nur auf nationaler Ebene oder stellen sie ein Hindernis für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts dar?*
- *Falls Sie Unternehmer/in sind, wie wirken sich die geltenden MwSt-Vorschriften auf Ihr Unternehmen aus?*

Die Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie – im Folgenden: die Richtlinie – soll von ihrer Anlage her keinen neuen, bisher nicht bestehenden Wettbewerb schaffen, sondern bestehenden Wettbewerb vor Verzerrungen schützen. Wenn es aber für bestimmte Dienstleistungen in Übereinstimmung mit dem EU-Recht und dem Recht des Mitgliedsstaats keinen Wettbewerb gibt, ist aus unserer Sicht schon die Anwendbarkeit der Richtlinie fraglich.

In Deutschland ist die Pflicht zur Abwasserbeseitigung ausschließlich den örtlichen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zugeordnet (Gemeinden, Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände, sondergesetzliche Verbände). Ein Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und juristischen Personen des Privatrechts um diese Pflicht ist nicht möglich.

Die Europäische Kommission hat in Ihrer Antwort auf die Bürgerinitiative „right2Water“ vom 19.03.2014 (COM 2014, 177 final) betont, sie gewährleiste weiterhin die Neutralität der Europäischen Union hinsichtlich der Entscheidungen der Mitgliedsstaaten, wie sie Wasserdienstleistungen sicherstellen wollen. Hierzu gehört nach Auffassung der agw auch die Entscheidung, ob sie die Abwasserbeseitigung umsatzsteuerpflichtig gestalten wollen oder nicht.

Nach Auffassung der **agw** hat sich Artikel 13 der Richtlinie bewährt, soweit es um die Abwasserbeseitigung geht. Das gilt insbesondere für Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie.

Die agw ist allerdings der Auffassung, dass Aufgaben, die im Rahmen einer ausschreibungsfreien interkommunalen Zusammenarbeit gem. Art. 12 (4) der Richtlinie 2014/ 24/EG erbracht werden, nicht nur ausschreibungsfrei, sondern auch umsatzsteuerfrei sein sollten.

Wir bitten die Europäische Kommission, keine Regelungen vorzuschlagen, die in den Mitgliedstaaten ausnahmslos zu einer Umsatzsteuerpflicht für die Abwasserbeseitigung führen. Die Abwasserbeseitigung zählt nicht zu den in Anhang I der Richtlinie aufgelisteten Tätigkeiten, so dass Artikel 13 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie nicht anwendbar ist. Vor diesem Hintergrund sollte die Abwasserbeseitigung nicht in den Katalog des Anhang 1 der Richtlinie aufgenommen werden. Das hätte zur Folge, dass die Abwasserentsorger die mit der Steuer verbundenen Kosten an die Bürger weitergeben müssten, ohne dass damit eine Verbesserung der Leistungserbringung verbunden wäre. Es ist angesichts der finanzpolitischen Situation in der EU vielmehr von einer Einsparung an anderer Stelle und damit von einer Abkehr von den bestehenden hohen Entsorgungsstandards auszugehen.

Der Deutsche Bundestag hat bereits im Jahr 2002 die Auswirkungen einer vollen Umsatzsteuerpflicht (mit einem damaligen Steuersatz von 16%, heute 19%) untersucht und ist zu einer durchschnittlichen Abwassergebührensteigerung von 12,25 % gekommen (Bundestags-Drucksache 16/1094 S. 18).

Auch wäre eine Aufnahme der Abwasserbeseitigung in den Anhang 1 von Sinn und Zweck der Richtlinie nicht gedeckt. Denn für eine Steuerharmonisierung besteht kein Grund, soweit ein Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen Unternehmen und privatrechtlichen Unternehmen nicht möglich ist. Grundsätzlich ist die Frage, inwieweit für die Abwasserbeseitigung ein Wettbewerb eröffnet wird, allein Sache der Mitgliedstaaten. Solange dies nicht zu Verzerrungen des Wettbewerbs im Binnenmarkt führt, ist dies von der Europäischen Union und seinen Mitgliedstaaten hinzunehmen.

Frage 2:

Wettbewerbsverzerrungsklausel:

- *Reichen Ihrer Meinung nach die Wettbewerbsverzerrungsklausel gemäß Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 2 der MwSt-Richtlinie und die bestehende Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union diesbezüglich aus, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Leistungserbringern bei den Ausgangsumsätzen zu verhindern?*
- *Ist in der nationalen Gesetzgebung Ihres Landes ein rechtliches Instrument vorgesehen, dass es einem Privatunternehmer, der sich einem unlauteren Wettbewerb durch eine Einrichtung des öffentlichen Sektors ausgesetzt sieht, ermöglichen würde, bei den Steuerbehörden oder Gerichten dagegen vorzugehen?*

Eine Wettbewerbsverzerrung kann nur vorliegen, wenn für eine Tätigkeit zumindest theoretisch ein Wettbewerb besteht. Ob dies der Fall ist hängt davon ab, ob nach dem Recht der europäischen Union oder des Mitgliedsstaats Abwasserbeseitigung sowohl von Kommunen oder anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts als auch von juristischen Personen des Privatrechts betrieben werden kann. Deutschland hat für die Abwasserbeseitigung keinen Markt eröffnet, sondern die Abwasserbeseitigungspflicht öffentlich-rechtlichen Körperschaften zugeordnet. Es besteht kein Wettbewerb um die Abwasserbeseitigungspflicht und es kann insoweit auch nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, wenn deren Leistungen der Abwasserbeseitigung nicht der Umsatzsteuerpflicht unterfallen.

Auch wäre nach Auffassung der **agw** Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie und die hierzu ergangene Rechtsprechung völlig ausreichend,

um Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Leistungserbringern zu verhindern.

Für die Abwasserentsorgung besteht schon wegen fehlenden Wettbewerbs kein Bedürfnis für eine Änderung dieser Bestimmung.

Grundsätzlich gäbe das bestehende nationale Recht in Deutschland Privatunternehmen, die sich einem unlauteren Wettbewerb durch eine Art Einrichtung des öffentlichen Sektors ausgesetzt sähen, ausreichend Möglichkeiten, sich hiergegen zu wehren. Wenn es einen Wettbewerb zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts und juristischen Personen des Privatrechts für das Erbringen von Dienstleistungen gäbe, kann die juristische Person des Privatrechts beispielsweise gegen den Träger der öffentlichen Gewalt Klage mit dem Antrag erheben, es zu unterlassen.

Frage 3:

Reformmaßnahmen (siehe Punkt 5):

- Was halten Sie von den verschiedenen in diesem Dokument genannten Reformoptionen bzw. Reformmaßnahmen (darunter einer möglichen sektoralen Reform); bevorzugen Sie eine bestimmte Option und eine bestimmte zu den verschiedenen Optionen genannte Variante und weshalb?
- Gibt es eine Option, die ausgeschlossen werden sollte? Weshalb?
- Haben Sie weitere Ideen oder Vorschläge?

und Frage 4:

Sektorale Reform (siehe Punkt 5.4.):

Für den Fall, dass eine sektorale Reform die angestrebte Lösung wäre, hat Copenhagen Economics die Sektoren Rundfunk, Abfall- und Abwasserbewirtschaftung sowie den Postsektor modelliert. Weitere Sektoren wie Flugsicherung, Bereitstellung von Parkflächen und Straßen könnten ebenfalls in die Liste aufgenommen werden.

- Sind Sie mit dieser Liste einverstanden?
- Welche anderen Sektoren sollten Ihrer Meinung nach für eine solche Überprüfung ausgewählt werden? Weshalb?

Die Überlegungen von Copenhagen Economics, auch die Abwasserbeseitigung einer (vollen) Umsatzsteuerung zu unterwerfen, sollte nur für den Fall verfolgt werden, wenn ein Wettbewerb zwischen öffentlichen und privatrechtlichen Unternehmen besteht. Ob und inwiefern das möglich ist, richtet sich nach nationalem Recht.

Dort, wo die Abwasserbeseitigungspflicht allein juristischen Personen des öffentlichen Rechts vorbehalten ist und ein Wettbewerb mit privaten Unternehmen nicht möglich ist, besteht für eine Steuerharmonisierung

kein Anlass. Mitgliedstaaten, die die Abwasserbeseitigung auch dann der Umsatzsteuerpflicht unterwerfen wollen, wenn sie von öffentlich-rechtlichen Körperschaften erbracht werden, mögen dies tun. Das bestehende europäische Recht hindert sie nicht daran. Es besteht aber kein Grund, Mitgliedstaaten, die dies nicht wollen, hierzu zu zwingen.

Eine Aufnahme der Abwasserbeseitigung in den Anhang 1 ist von Sinn und Zweck der Richtlinie nicht gedeckt. Wie oben ausgeführt, ist die Frage, inwieweit für die Abwasserbeseitigung ein Wettbewerb eröffnet wird, allein Sache der Mitgliedstaaten.

Frage 5:

Steuerliches Wahlrecht (siehe Punkt 5.5.):

- Sollte Ihrer Meinung nach ein steuerliches Wahlrecht in Bezug auf steuerbefreite Tätigkeiten entweder für Steuerpflichtige oder für Mitgliedstaaten in Betracht gezogen werden?

Der europäische Gesetzgeber sollte es den Mitgliedstaaten überlassen, ob und inwiefern sie betroffenen Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, auf eine Umsatzsteuerpflicht und damit verbunden auf die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug zu optieren. Dies kann für Unternehmen, bei denen größere Investitionen bevorstehen, sehr vorteilhaft sein, weil sie für die Anschaffung von Investitionsgütern Vorsteuer ziehen können. Im laufenden Betrieb der Anlagen verteuert sich die Dienstleistung entsprechend dem Mehrwertsteuersatz des Mitgliedstaates.

Eine „Option auf Umsatzsteuerpflicht“ ist aus Sicht der **agw** jedenfalls keine Frage, die durch europäisches Recht zu regeln ist. Die Richtlinie regelt, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Unternehmer grundsätzlich entweder zum vollen oder zum verminderten Umsatzsteuersatz gemäß nationalem Recht umsatzsteuerpflichtig ist. Eine weitere Auffächerung der Möglichkeiten ist nicht erforderlich.