

24.01.94

EU - Fz

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Gasölkennzeichnung zu Steuerzwecken
KOM(93) 352 endg.; Ratsdok. 4047/94

76/94

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 24. Januar 1994 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 16. Dezember 1993 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt eine Beschlußfassung durch den Rat im April 1994 an.

Hinweis: vgl. Drucksache 869/90 = AE-Nr. 902929

BEGRÜNDUNG

EINLEITUNG UND SUBSIDIARITÄTSERWÄGUNGEN

Artikel 99 EWG-Vertrag verpflichtet den Rat, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der indirekten Steuern zu erlassen, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts notwendig ist.

Zu diesen Bestimmungen zählt auch die Richtlinie 92/81/EWG des Rates zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Mineralöle ¹. In Artikel 9 dieser Richtlinie wird der Rat aufgefordert, wiederum auf Vorschlag der Kommission einstimmig Gemeinschaftsvorschriften für die Färbung oder Kennzeichnung der Mineralöle festzulegen, für die ein ermäßigter Steuersatz gilt.

Die Mitgliedstaaten sind sich mithin darüber im klaren, daß es neben einer gemeinsamen Rahmenregelung für die Durchsetzung des Steuerrechts in diesem Bereich eines gemeinsamen Vorgehens auf Gemeinschaftsebene bedarf. Die mißbräuchliche Verwendung der betreffenden Produkte kann sich für den Fiskus in erheblichen Einnahmeausfällen niederschlagen. Zu bedenken ist auch, daß reine Inlandskontrollen seit der Einstellung der Kontrollen an den Binnengrenzen nicht mehr zweckmäßig sind. Die vorgeschlagene Richtlinie enthält nun, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, die Maßnahmen, die für unabdingbar gehalten werden, um die Verwendung von Gasöl, das nicht unter den vollen Steuersatz fällt, auf die Verwendungszwecke zu beschränken, für die es zugelassen ist.

HINTERGRUND

Das eigentliche Problem, das mit diesem Richtlinienvorschlag gelöst werden soll, besteht darin, daß die meisten Mitgliedstaaten Gasöl je nach Endverbrauch unterschiedlich besteuern.

Dies kommt auch in der Richtlinie 92/82/EWG des Rates zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze für Mineralöle zum Ausdruck ². In der Richtlinie werden drei Verwendungszwecke unterschieden: Gasöl für den Verbrauch als Treibstoff (gemeinhin als Dieselmotortreibstoff bezeichnet), Gasöl für die Verwendung in Industrie und Gewerbe sowie Gasöl für den Verbrauch als Heizstoff. Vorbehaltlich gewisser Übergangsregelungen haben die Mitgliedstaaten folgende Mindestsätze einzuhalten:

Gasöl für den Verbrauch als Treibstoff	245 ECU je 1000 l
Gasöl für den Verbrauch in der Industrie	18 ECU je 1000 l
Gasöl für den Verbrauch als Heizstoff	18 ECU je 1000 l

¹ ABl. Nr. L 316 vom 31.10.1992, S. 12

² ABl. Nr. L 316 vom 31.10.1992, S. 19

Alle Gasölsorten sind in der Kombinierten Nomenklatur dem KN-Code 2710 00 69 zugeordnet. Hieran zeigt sich, daß die drei Verbrauchskategorien de facto einer einzigen Ware entsprechen. Zwar gibt es bei den Spezifikationen geringfügige Unterschiede, doch können die Produkte für die meisten Verwendungszwecke als austauschbar gelten.

Der vergleichsweise hohe Steuersatz für Diesel schlägt sich selbstverständlich in einem höheren Endpreis nieder. Um diese wichtige Einnahmequelle zu erhalten, unterliegt die Verwendung von Gasöl für Industrie- oder Heizzwecke als Dieselsubstitut strengen Beschränkungen. In den meisten Mitgliedstaaten ist Gasöl, das im Gegensatz zu Dieselmotorkraftstoff nicht zum vollen Satz besteuert wird, eingefärbt und mit einem oder mehreren Markierungsstoffen gekennzeichnet. Diese Kennzeichnungssysteme bieten einen wirksamen und kostengünstigen Schutz vor der mißbräuchlichen Verwendung von Gasöl.

Die Mitgliedstaaten haben unabhängig voneinander für ihre eigenen Belange Kennzeichnungssysteme entwickelt. Mit dem zunehmenden Angebot an Kennzeichnungssystemen in den letzten Jahren haben auch die nationalen Behörden ihr Kontrollverfahren immer weiter verbessert, was dazu führte, daß die Verfahren zur Kennzeichnung von Gasöl aufgrund der verschiedenen Kombinationen von Farb- und Markierungsstoffen in unterschiedlichen Konzentrationen kaum miteinander vergleichbar sind.

Solange an den innergemeinschaftlichen Grenzen Steuerkontrollen durchgeführt wurden und die mißbräuchliche Verwendung von Gasöl eine rein innerstaatliche Angelegenheit war, fielen diese Unterschiede nicht weiter ins Gewicht. Bis zum 31. Dezember 1992 sah die Richtlinie 86/297/EWG des Rates¹ für die abgabenfreie Einfuhr des in den Treibstoffbehältern der Nutzfahrzeuge enthaltenen Treibstoffs eine Beschränkung vor, die für LKW 200 l betrug. Aufgrund der Mengenbeschränkung in Verbindung mit den herkömmlichen Grenzkontrollen war die Gefahr, daß markiertes Gasöl in einem anderen Steuergebiet verwendet wurde als dem, in dem es in den Verkehr gebracht worden war, deutlich geringer.

Infolge der Abschaffung der Grenzkontrollen zu Beginn dieses Jahres und dem gleichzeitigen Ablauf der Verbrauchsteuervorschriften der Richtlinie 68/297/EWG besteht nun ein erhöhtes Risiko, daß gekennzeichnetes Gasöl zur mißbräuchlichen Verwendung von einem Mitgliedstaat in einen anderen befördert wird. Aufgrund der vielen verschiedenen Kennzeichnungsvorschriften gibt es in den meisten Mitgliedstaaten keine rechtliche Beschränkung für die Verwendung von Gasöl, das nach anderen Normen gekennzeichnet ist. Dies führt zu einer gewissen Rechtsunsicherheit, die - wie sich bereits zeigt - skrupellose Unternehmer für ihre Zwecke auszunutzen versuchen. Mit der Errichtung des Binnenmarkts war wohl kaum beabsichtigt, solchen Betrugshandlungen Vorschub zu leisten.

Solange keine geeigneten Maßnahmen getroffen werden, sind die Einnahmen aus der Verbrauchsteuer auf Gasöl in allen Mitgliedstaaten gefährdet. Nach allgemeiner Überzeugung reichen die vorhandenen nationalen Kontrollen nicht mehr aus, um die mißbräuchliche Verwendung von Gasöl wirksam zu unterbinden. Mit der vorliegenden Richtlinie soll daher ein gemeinschaftsweites System zur Bekämpfung solcher Mißbräuche geschaffen werden.

¹ ABl. Nr. L 175 vom 25.7.1968, S. 15; geändert durch die Richtlinie 85/347/EWG (ABl. Nr. L 183 vom 16.7.1985, S. 22) und aufgehoben durch die Richtlinie 92/12/EWG (ABl. Nr. L 76 vom 23.3.1992).

KENNZEICHNUNGSTECHNISCHE ÜBERLEGUNGEN

Bei der Markierung von Gasöl als Betrugsbekämpfungsmaßnahme ist zweierlei zu berücksichtigen. Zu regeln ist als erstes die gewöhnlich unter Steueraufsicht vorgenommene Kennzeichnung (durch Farb- und Markierungsstoffe) von Gasöl, das nicht dem vollen Verbrauchsteuersatz unterliegt. Diese Regelung muß durch ein zuverlässiges Nachweisverfahren ergänzt werden, um Mißbräuche leichter feststellen zu können.

Seit dem 1. Januar 1993 können sich die Mitgliedstaaten nicht mehr allein auf rein innerstaatliche Maßnahmen verlassen. Ein Kennzeichnungsstoff muß nun auch in einem anderen Mitgliedstaat nachgewiesen werden können. Der Mißbrauch von gekennzeichnetem Gasöl muß in dem Mitgliedstaat, in dem der Mißbrauch festgestellt wird, zweifelsfrei als Rechtsverletzung eingestuft werden, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat der Kennzeichnungsstoff zugesetzt worden ist.

Hier untätig zu bleiben hieße, dem Steuerbetrug Vorschub zu leisten. Zwei Vorgehensweisen sind denkbar: entweder gegenseitige Anerkennung (und Durchsetzung) der geltenden nationalen Systeme oder Einführung einer gemeinsamen Kontrollregelung für die gesamte Gemeinschaft.

Die erste Lösung stößt in der Praxis sofort auf Probleme. Ausschlaggebend für die Leistungsfähigkeit eines Kennzeichnungssystems sind leicht durchführbare Kontrollen im Straßenverkehr. Wird nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung verfahren, so könnte dies dazu führen, daß so viele verschiedene Nachweismethoden angewandt werden müssen, wie es Kennzeichnungsstoffe gibt. Die vielen verschiedenen Testsets, die hierfür benötigt würden, wären sehr unhandlich und würden die Kontrollen erschweren. Auch besteht die Gefahr, daß durch die Verwendung einer bestimmten Chemikalie zum Nachweis eines Kennzeichnungsstoffes ein anderer Kennzeichnungsstoff in einem darauffolgenden Test entfernt oder überdeckt werden könnte. Ändert ein Mitgliedstaat seine Kennzeichnungsstoffe, so müßten die übrigen elf Mitgliedstaaten ihre Nachweismethoden entsprechend anpassen. Diese Lösung erscheint daher nicht praktikabel. Bei einem von allen Mitgliedstaaten angewandten gemeinsamen System wäre dies nicht der Fall. Würde allen Gasölen mit Ausnahme von Dieselkraftstoff ein Farb- und Kennzeichnungsstoff zugesetzt, so reichte für die Beamten der Steueraufsicht in der gesamten Gemeinschaft eine einzige Nachweismethode aus. Die Verwendung von gekennzeichnetem Gasöl kann dann unabhängig von dem Land geregelt werden, in dem der Kennzeichnungsstoff zuerst zugesetzt worden ist.

Ein gemeinsames System, das in allen Mitgliedstaaten Anwendung findet, würde keinen dieser Nachteile aufweisen. Die besondere Färbung und Kennzeichnung aller Gasöle mit Ausnahme von Dieselkraftstoff wird es den Zoll-bzw. Steuerbeamten ermöglichen, eine einheitliche Nachweismethode innerhalb der Gemeinschaft anzuwenden. Die Verwendung von gekennzeichnetem Gasöl könnte dann, ohne Rücksicht darauf wo der Kennzeichnungsstoff erstmals zugesetzt wurde, geregelt werden.

Die Kommission schlägt den Mitgliedstaaten daher vor, eine gemeinsame Kennzeichnungsregelung für alle Gasöle einzuführen, die in der Gemeinschaft in Verkehr gebracht werden und die nicht dem vollen Steuersatz für Dieselkraftstoff unterliegen. Für den Nachweis dieses Kennzeichnungsstoffes in Gasöl, das in Kraftfahrzeugen verwendet wird, gelten (außer in bestimmten begrenzten und genau festgelegten Fällen) die Steuervorschriften des betreffenden Mitgliedstaats.

Alle Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Dänemarks) werden ein Kennzeichnungssystem an und verfügen bereits über Kontroll- und Vollstreckungsverfahren. Die Einführung einer gemeinschaftsweiten Gasölkennzeichnung erfordert daher keine grundlegenden Änderungen. In Dänemark besteht allerdings für die Behörden die Notwendigkeit, unilateral alle Maßnahmen zu treffen, die ihnen erforderlich erscheinen, um Einnahmeverlusten aus der mißbräuchlichen Verwendung von Gasöl zu begegnen.

Die vorgeschlagene Regelung wird herrschenden nationalen Kennzeichnungspraktiken nicht zuwiderlaufen. Wichtig ist daher, daß andere Kennzeichnungsstoffe, die derzeit in den Mitgliedstaaten verwendet werden, nicht durch die bei den Kontrollen eingesetzten chemischen oder sonstigen Verfahren überdeckt oder verändert werden. Die nationalen Behörden werden allerdings entscheiden müssen, ob die Beibehaltung paralleler nationaler Kennzeichnungssysteme gerechtfertigt ist, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, daß der freie Verkehr verbrauchsteuerpflichtiger Waren nicht durch solche Kennzeichnungssysteme behindert wird.

AUSWAHL EINES EG-KENNZEICHNUNGSSTOFFS

Aus praktischen Gründen ist zu unterscheiden zwischen der grundsätzlichen Frage, einen EG-Kennzeichnungsstoff einzuführen, und der rein technischen Frage, wie bei der Kennzeichnung im einzelnen zu verfahren ist. Dementsprechend sieht der Kommissionsvorschlag eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, Gasöle zu kennzeichnen, die nicht zum vollen Satz besteuert werden. Die konkrete Festlegung des Kennzeichnungssystems zusammen mit den Anwendungs- und Kontrollmodalitäten fällt in den Zuständigkeitsbereich der Kommission unterstützt durch den mit Richtlinie 92/12/EWG¹ eingesetzten Verbrauchsteuerausschuß.

Damit ihr alle notwendigen Informationen zur Verfügung stehen, fordert die Kommission die Anbieter von Kennzeichnungssystemen auf, Produkte vorzuschlagen, die als EG-Kennzeichnungssystem für Gasöl in Frage kommen. Der Text dieser Bekanntmachung, ist getrennt im Amtsblatt² veröffentlicht worden.

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten werden danach die verschiedenen angebotenen Systeme auf ihre Geeignetheit überprüfen können. Auf der Grundlage dieser Prüfung wird die Kommission nach Maßgabe von Artikel 3 dieser Richtlinie die notwendigen Maßnahmen zur Anwendung eines EG-Kennzeichnungssystems in Übereinstimmung mit dem vorliegenden Vorschlag treffen.

Letzter Termin für die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie ist der 30. Juni 1994. Dies läßt genügend Zeit für eine sorgfältige Prüfung, die Einführung des Kennzeichnungssystems und für die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten.

¹ ABl. Nr. L 76 vom 23.3.1992, S.1

² ABl. Nr. C 218 vom 12.8.1993, S. 18

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Gasölkennzeichnung zu Steuerzwecken

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 99,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die in dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen der Gemeinschaft sind nicht nur notwendig, sondern unerlässlich, wenn die Ziele des Binnenmarktes erreicht werden sollen, da die Mitgliedstaaten allein hierzu nicht in der Lage wären. Überdies ist eine gemeinschaftsweite Regelung bereits in Artikel 9 der Richtlinie 92/81/EWG des Rates (*) in Aussicht genommen, und diese Richtlinie berücksichtigt das Prinzip der Subsidiarität.

In der Richtlinie 92/82/EWG des Rates (**) sind die Verbrauchsteuermindesätze für bestimmte Mineralöle, darunter auch für die verschiedenen Kategorien von Gasöl, festgelegt.

Für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes bedarf es nunmehr gemeinsamer Vorschriften für die steuerliche Kennzeichnung von Gasöl, das nicht zum vollen Satz versteuert worden ist, der für Gasöl gilt, das als Treibstoff verwendet wird.

Artikel 24 der Richtlinie 92/12/EWG des Rates (†), die Bestimmungen über das allgemeine System für verbrauchsteuerpflichtige Waren enthält, sieht die Einsetzung eines Verbrauchsteuerausschusses vor, der sich mit der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften für den Verbrauchsteuerbereich befaßt.

Bestimmte technische Fragen, die die Einzelheiten des zur Gasölkennzeichnung verwendeten Produkts betreffen, sollten nach Maßgabe des genannten Artikels behandelt werden.

Die Bestimmungen dieser Richtlinie und ihre Anwendung sind in regelmäßigen Abständen auf der Grundlage eines Berichts der Kommission zu überprüfen —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Außer in genau bezeichneten Fällen kennzeichnen die Mitgliedstaaten nach Maßgabe dieser Richtlinie alle Gasöle des KN-Codes 2710 00 69, die in den steuerrechtlich freien Verkehr im Sinne von Artikel 6 der Richtlinie 92/12/EWG übergeführt und nicht zu dem in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 92/82/EWG festgesetzten Verbrauchsteuersatz besteuert worden sind.

Artikel 2

Der aus einer bestimmten Zusammensetzung chemischer Zusätze bestehende Kennzeichnungsstoff wird unter Steueraufsicht zugesetzt, bevor das Gasöl in den steuerrechtlich freien Verkehr übergeführt wird.

Der zu verwendende Kennzeichnungsstoff wird nach dem Verfahren des Artikels 3 bestimmt.

Artikel 3

Die Kommission wird von dem in Artikel 24 der Richtlinie 92/12/EWG vorgesehenen Ausschuß unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.

Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuß einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuß gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit abgegeben, die in Artikel 148 Absatz 2 des Vertrages für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuß werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

Die Kommission erläßt die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen.

Stimmen die beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein oder liegt keine Stellungnahme vor, so unterbreitet die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit.

(*) ABl. Nr. L 316 vom 31. 10. 1992, S. 12.

(†) ABl. Nr. L 316 vom 31. 10. 1992, S. 19.

(**) ABl. Nr. L 76 vom 23. 3. 1992, S. 1.

Hat der Rat nach Ablauf einer Frist von drei Monaten vom Datum der Befassung des Rates an keinen Beschluß gefaßt, so werden die vorgeschlagenen Maßnahmen von der Kommission erlassen.

Artikel 4

Soweit das Gemeinschaftsrecht nichts anderes bestimmt, ist auf allen Gefäßen, Druckpumpen und sonstigen Behältern oder Vorrichtungen, die nach dieser Richtlinie gekennzeichnetes Gasöl enthalten, deutlich anzugeben, daß dieses Gasöl nicht zur Verbrennung in Kraftfahrzeugmotoren verwendet oder im Treibstofftank von Kraftfahrzeugen aufbewahrt werden darf.

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß die Verwendung von gekennzeichnetem Gasöl in solchen Fällen als Zuwiderhandlung gegen das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats gilt. Jeder Mitgliedstaat trifft die geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, daß diese Richtlinie in vollem Umfang angewandt wird, und legt insbesondere die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie zu verhängen sind. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Artikel 5

Mineralölen darf nur der in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft oder den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bestimmte Kennzeichnungssstoff zugesetzt werden.

Artikel 6

(1) Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis zum 30. Juni 1994 nachzukommen.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 7

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

18.03.94**Beschluß
des Bundesrates**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Gasölkennzeichnung zu Steuerzwecken

KOM(93) 352 endg.; Ratsdok. 4047/94

Der Bundesrat hat in seiner 667. Sitzung am 18. März 1994 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Nach Artikel 1 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die Gasölkennzeichnung zu Steuerzwecken - BR-Drucksache 76/94 - entfällt die Kennzeichnung "in genau bezeichneten Fällen". Um welche Fälle es sich handelt, bleibt offen.

Eine derart unbestimmte Öffnungsklausel für Ausnahmen ist nicht hinnehmbar. Die Ausnahmen müssen auf solche Fälle beschränkt bleiben, in denen eine Kennzeichnung aus technischen Gründen nicht in Frage kommt. Nur so ist gewährleistet, daß nicht etwa auch Gasöl, das aufgrund nationaler Übergangsregelungen nicht oder nicht zum vollen Steuersatz besteuert wird, von der Kennzeichnungspflicht ausgenommen werden kann.