

27.10.95

EU - Fz - U

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über die Verbrauchsteuersätze gemäß der Richtlinie 92/79/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten, der Richtlinie 92/80/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf andere Tabakwaren als Zigaretten, der Richtlinie 92/84/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke sowie der Richtlinie 92/82/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze für Mineralöle

KOM(95) 285 endg.; Ratsdok. 9822/95

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 27. Oktober 1995 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 13. September 1995 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Finanzfragen" beraten.

Auf Verlangen des Landes Baden-Württemberg vom 25. Oktober 1995 erscheint die Vorlage gemäß § 45a GOBR als Drucksache des Bundesrates.

Hinweis: vgl. Drucksache 355/87 = AE-Nr. 871213,
Drucksache 356/87 = AE-Nr. 871214,
Drucksache 357/87 = AE-Nr. 871228,
Drucksache 363/87 = AE-Nr. 871258 und
Drucksache 145/91 = AE-Nr. 910597.

Inhaltsverzeichnis

Kapitel	Titel
	Zusammenfassung
1.	Das gemeinschaftliche Verbrauchsteuersystem a) Hintergrund b) Die Entwicklung des derzeitigen Systems
2.	Umfang der Überprüfung a) Rechtliche Erfordernisse b) Binnenmarkt c) Realer Wert der Steuersätze d) Allgemeine Ziele des Vertrages e) Weiterer Handlungsbedarf
3.	Zigaretten a) Überprüfungsvorschriften b) Verbrauchsteuerstruktur c) Realer Wert der Steuersätze d) Funktionieren des Binnenmarktes e) Allgemeine Ziele des Vertrages f) Schlußfolgerungen
4.	Andere Tabakwaren als Zigaretten a) Überprüfungsvorschriften b) Realer Wert der Steuersätze c) Funktionieren des Binnenmarktes d) Allgemeine Ziele des Vertrages e) Schlußfolgerungen
5.	Alkohol und alkoholische Getränke a) Überprüfungsvorschriften b) Realer Wert der Steuersätze c) Wettbewerb zwischen verschiedenen Gruppen alkoholischer Getränke d) Andere Binnenmarktaspekte e) Allgemeine Ziele des Vertrages f) Schlußfolgerungen
6.	Mineralöle a) Überprüfungsvorschriften b) Realer Wert der Steuersätze c) Funktionieren des Binnenmarktes d) Allgemeine Ziele des Vertrages e) Schlußfolgerungen
Anhänge	A Angaben zum Verbrauchsteueraufkommen B Mindestsätze der Verbrauchsteuer C Entwicklung der Verbrauchsteuersätze seit 1990 Entwicklung der Verbrauchsteuersätze 1.1.1993 bis 1.1.1995 E Entwicklung der Kurse für die Umrechnung des ECU in Landeswährung F Anstieg der Verbraucherpreise in den Mitgliedstaaten G Verbrauchsteuersätze für Zigaretten

Zusammenfassung

Kapitel 1 beschreibt die Entwicklung des seit 1. Januar 1993 geltenden gemeinschaftlichen Verbrauchsteuersystems für Tabakwaren, Alkohol und alkoholische Getränke sowie Mineralöle. Das Regelwerk legt gemeinsame Strukturen für die Besteuerung durch die Mitgliedstaaten fest und führt Mindestsätze sowie harmonisierte Vorschriften für den Besitz und die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren ein.

Kapitel 2 erläutert die in den Richtlinien über die Mindestverbrauchsteuersätze geforderte Überprüfung der Steuersätze im Lichte des Binnenmarktes, ihres realen Wertes und der allgemeinen Ziele des Vertrages. Hier wird aufgezeigt, daß die jeweils relevanten Aspekte beträchtlich voneinander abweichen und daß es einer längerfristigen Verbrauchsteuerpolitik bedarf. Maßnahmen in diesem Bereich sollten zurückgestellt werden, bis die relevanten Aspekte eingehender untersucht wurden.

Kapitel 3 behandelt das Thema Zigaretten. Es wird aufgezeigt, daß die Struktur der Zigarettenbesteuerung der Überprüfung bedarf, obgleich zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Anpassungen vorgeschlagen werden.

Kapitel 4 behandelt die anderen Tabakwaren als Zigaretten. Hier wird darauf hingewiesen, daß das steuerliche Verhältnis zwischen den einzelnen Tabakerzeugnissen nicht zuletzt auch deshalb eingehender geprüft werden muß, weil Gesundheitsgründe für eine höhere Besteuerung von Tabak für selbstgedrehte Zigaretten sprechen.

Kapitel 5 befaßt sich mit Alkohol und alkoholischen Getränken. Da für Wein der Nullsatz gilt, sind bei einer Anpassung der über Null liegenden Sätze anderer Getränke entsprechende Maßnahmen für Wein erforderlich, wenn Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden sollen. Die Einführung eines positiven Satzes für Wein dürfte allerdings angesichts der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in diesem Bereich derzeit unangebracht sein. Die Anpassung der Mindestsätze für alkoholische Erzeugnisse wird bis zum Abschluß weiterer Untersuchungen und Konsultationen aufgeschoben.

Kapitel 6 behandelt die Mineralöle. Auch hier wird auf eine ganze Reihe möglicher Konfliktpunkte hingewiesen, insbesondere bei Heizbrennstoffen, wo sich aufgrund der Nichtbesteuerung einiger konkurrierender Erzeugnisse ähnliche Probleme ergeben wie bei Wein im Bereich Alkohol und alkoholische Getränke. Daher sollte auch hier zunächst auf Maßnahmen verzichtet werden, bis nähere Diskussions- und Untersuchungsergebnisse vorliegen.

ÜBERPRÜFUNG DER VERBRAUCHSTEUERSÄTZE

1. DAS GEMEINSCHAFTLICHE VERBRAUCHSTEUERSYSTEM

a) Hintergrund

- 1.1 Bei den Verbrauchsteuern handelt es sich um schon lange bestehende Steuern, die im allgemeinen auf Verbrauchsgüter wie Tabak, alkoholische Erzeugnisse und Mineralöle erhoben werden. Üblicherweise wird ein spezifischer Steuerbetrag für eine bestimmte Menge des betreffenden Erzeugnisses eingezogen, wobei es allerdings auch andere Verfahren gibt: So setzen sich zum Beispiel die Verbrauchsteuern auf Zigaretten heute aus einer spezifischen und einer *Ad-Valorem*-Komponente - d.h. einem prozentualen Anteil am Warenwert - zusammen. Der Steuertatbestand tritt mit der Herstellung der Waren bzw. mit deren Einfuhr in die Gemeinschaft ein, die Entrichtung der Steuer wird jedoch in der Regel ausgesetzt, bis die Waren in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt, d.h. an den Verbraucher abgegeben werden. Entsprechend diesem Grundsatz fließt die Verbrauchsteuer stets dem Mitgliedstaat des Verbrauchs zu.
- 1.2 Verbrauchsteuern stellen für die Mitgliedstaaten eine bedeutende Einnahmequelle dar - sie machen zwischen 2,3 % und 6 % des Bruttoinlandsprodukts und zwischen 5 % und 16 % der Gesamtsteuereinnahmen aus (vgl. Anhang A). Die in den Mitgliedstaaten geltenden Verbrauchssteuersätze spiegeln die unterschiedlichen steuerlichen und politischen Konzeptionen wider und weichen dementsprechend schon immer erheblich voneinander ab.
- 1.3 Schon bevor es den Binnenmarkt gab, konnten verbrauchsteuerpflichtige Waren in Steuerlagern gelagert und zwischen derartigen Lagern in verschiedenen Mitgliedstaaten unter Steueraussetzung befördert werden, wobei solche Warenbewegungen mittels Grenzkontrollen überwacht wurden. Ein derartiges Steuerlagersystem erleichterte die Umsetzung des Prinzips der Entrichtung der Steuer im Mitgliedstaat des Verbrauchs. Da unter den Bedingungen des Binnenmarktes Grenzkontrollen jedoch ausgeschlossen waren, bedurfte es neuer Verfahren zur Überwachung der Warenbewegungen.

b) Die Entwicklung des derzeitigen Systems

- 1.4 Die Kommission gelangte in ihrem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes von 1985¹ zu dem Schluß, daß zur Vollendung des Binnenmarktes eine vollständige Harmonisierung der Verbrauchssteuersätze für die wichtigsten Kategorien verbrauchsteuerpflichtiger Waren, d.h. Tabakerzeugnisse, alkoholische Erzeugnisse und Mineralöle, wünschenswert sei. Die ursprünglichen, von der Kommission 1987 vorgeschlagenen Rechtsvorschriften sahen denn auch ein entsprechendes System vor².
- 1.5 Bei der anschließenden Beratung dieser Vorschläge gelangten der Rat und die Kommission zu dem Schluß, daß die Schaffung des Binnenmarktes keine vollständige

¹ KOM (85) 310 endg.

² - KOM(87) 325 vom 4.8.1987, geändert durch KOM(87) 325 endg./2 (ABl. Nr. C 251 vom 19.9.1987, S. 3)
- KOM(87) 326 vom 4.8.1987, geändert durch KOM(87) 326 endg./2 (ABl. Nr. C 251 vom 19.9.1987, S. 4)
- KOM(87) 327 vom 4.8.1987, geändert durch KOM(87) 327 endg./2 (ABl. Nr. C 262 vom 1.10.1987, S. 8.)
- KOM(87) 328 endg. vom 4.8.1987, geändert durch KOM(87) 328 endg./2, geändert durch KOM(87) 328 endg./3 (ABl. Nr. C 250 vom 18.9.1987, S. 4)

Harmonisierung der Verbrauchsteuersätze erfordere, sondern ein System, das den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum bei der Festsetzung ihrer Steuersätze läßt und zugleich eine Annäherung dieser Sätze fördert. 1989 unterbreitete die Kommission daher geänderte Vorschläge, die den Mitgliedstaaten insbesondere dadurch mehr Flexibilität einräumten, daß statt fester Steuersätze ein System von Mindestsätzen, Spannen und Zielsätzen vorgesehen wurde.³

- 1.6 Ergebnis der Verhandlungen war ein System von gemeinsamen Mindestsätzen, die die Mitgliedstaaten vorbehaltlich bestimmter Abweichungen einhalten müssen. Außerdem gaben die Mitgliedstaaten die politische Zusage, die von der Kommission vorgeschlagenen Zielsätze als Bezugssätze anzusehen, an die sie ihre einzelstaatlichen Sätze annähern wollten. Zu den Mindeststeuersätzen im einzelnen siehe Anhang B.
- 1.7 Mit seiner Entscheidung für ein System von Mindestsätzen brachte der Rat deutlich zum Ausdruck, daß der Markt die treibende Kraft bei der Annäherung der Steuersätze sein sollte. Ferner wurde als wünschenswert angesehen, daß jeder Mitgliedstaat bei der Festsetzung der Steuersätze für möglicherweise konkurrierende Warengruppen frei sein sollte, um die Marktposition der betreffenden Erzeugnisse in seinem Land berücksichtigen zu können.
- 1.8 So wurde zum 1. Januar 1993 im Rahmen der Schaffung des Binnenmarktes ein gemeinschaftsweites Verbrauchsteuersystem eingeführt. Neben Mindestsätzen sind darin harmonisierte Strukturen für die Steuererhebung sowie gemeinschaftliche Regeln für Besitz und Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen sind in einer Reihe von Richtlinien niedergelegt, die im Laufe des Jahres 1992 angenommen wurden⁴.
- 1.9 Die Vorschriften über den Besitz und die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren sorgen dafür, daß diese Waren weiterhin unter Steueraussetzung zwischen den Mitgliedstaaten bewegt werden können. Unternehmer, die Waren unter Steueraussetzung befördern wollen, müssen im Mitgliedstaat ihrer Niederlassung

³ - KOM(89) 525-01 endg. vom 19.12.1989 (ABl. Nr. C 12 vom 18.1.1990, S. 4)

- KOM(89) 525-02 endg. vom 19.12.1989 (ABl. Nr. C 12 vom 18.1.1990, S. 8)

- KOM(89) 526 endg. vom 19.12.1989 (ABl. Nr. C 16 vom 23.1.1990, S. 10)

- KOM(89) 527 endg. vom 7.12.1989 (ABl. Nr. C 12 vom 18.1.1990, S. 12)

⁴ - Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren (ABl. Nr. L 76 vom 23.3.1992, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 92/108/EWG des Rates vom 14. Dezember 1992 (ABl. Nr. L 390 vom 31.12.1992, S. 124)

- Richtlinie 92/78/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Änderung der Richtlinien 72/464/EWG und 79/32/EWG über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer (ABl. Nr. L 316 vom 31.10.1992, S. 5)

- Richtlinie 92/79/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten (ABl. Nr. L 316 vom 31.10.1992, S. 8)

- Richtlinie 92/80/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf andere Tabakwaren als Zigaretten (ABl. Nr. L 316 vom 31.10.1992, S. 10)

- Richtlinie 92/81/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Mineralöle (ABl. Nr. L 316 vom 31.10.1992, S. 12)

- Richtlinie 92/82/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze für Mineralöle (ABl. Nr. L 316 vom 31.10.1992, S. 19)

- Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke (ABl. Nr. L 316 vom 31.10.1992, S. 21)

- Richtlinie 92/84/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke (ABl. Nr. L 316 vom 31.10.1992, S. 29)

registriert sein; für die Beförderung selbst ist ein begleitendes Verwaltungsdokument erforderlich. Entsprechend den Grundsätzen des Binnenmarktes wurden auch die Möglichkeiten von Privatpersonen, Waren unter Abgeltung sämtlicher steuerlicher Verpflichtungen im Mitgliedstaat ihrer Wahl einzukaufen, durch Abschaffung der Reisefreibeträge erweitert. Den Kinderkrankheiten des neuen Systems begegnen zwei vom Rat bereits verabschiedete sog. Vereinfachungsrichtlinien⁵.

⁵ Richtlinie 92/108/EWG des Rates vom 14. Dezember 1992 zur Änderung der Richtlinie 92/12/EWG (ABl. Nr. L 390 vom 31.12.1992, S. 124)
Richtlinie 94/74/EG (ABl. Nr. L 365 vom 31.12.1994, S. 46)

2. UMFANG DER ÜBERPRÜFUNG

a) Rechtliche Erfordernisse

2.1 Nach den Richtlinien über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze überprüft der Rat alle zwei Jahre die in den Richtlinien festgelegten Steuersätze und beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments die erforderlichen Maßnahmen. Grundlage der Überprüfung ist ein Bericht und gegebenenfalls ein Vorschlag der Kommission. Der Bericht hat dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes, dem realen Wert der Steuersätze und den allgemeinen Zielen des Vertrages Rechnung zu tragen. Darüber hinaus fordert die Richtlinie über die Verbrauchsteuersätze für Alkohol die Berücksichtigung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Gruppen von alkoholischen Getränken.

2.2 Die bei der Überprüfung zu berücksichtigenden Aspekte mögen zwar sehr unterschiedlich sein, sie sind jedoch recht eng miteinander verknüpft, was sich daran zeigt, daß bei der Analyse bestimmte Feststellungen immer wieder auftauchen. In den folgenden Absätzen werden die einzelnen Aspekte zunächst allgemein erörtert, sie werden dann jedoch in den Abschnitten über die einzelnen Warengruppen nochmals im jeweiligen spezifischen Zusammenhang behandelt.

b) Binnenmarkt

2.3 Bei diesem Punkt sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Zum einen ist auf der Ebene der einzelnen Waren zu prüfen, inwiefern - wenn überhaupt - die Beseitigung der Grenzkontrollen und die Einführung von Mindestsätzen Auswirkungen auf den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten mit den einzelnen Waren gehabt hat. Dies kann weitgehend daran beurteilt werden, wie die für den Besitz und die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren geltenden Regelungen angewandt werden und wie sich die in den Mitgliedstaaten derzeit geltenden Steuersätze auswirken. Zum anderen ist zu prüfen, wie sich diese Faktoren in Form möglicher Veränderungen der Einkaufsmuster von einem Erzeugnis zu einem konkurrierenden Erzeugnis der selben Warengruppe sowohl innerhalb eines Mitgliedstaats als auch zwischen den Mitgliedstaaten ausgewirkt haben. Auch die Berücksichtigung der allgemeinen Ziele des Vertrages kann sich stark auf die Beziehungen zwischen den einzelnen Erzeugnissen auswirken.

b.1) Auswirkungen auf der Ebene der einzelnen Waren

2.4 Hier sind drei Arten von Transaktionen zu unterscheiden: Gewerbliche Warenbewegungen unter Verbrauchsteueraussetzung, gewerbliche Geschäfte mit versteuerten Waren und Erwerbe durch Privatpersonen.

Gewerbliche Warenbewegungen unter Verbrauchsteueraussetzung

2.5 Die Richtlinie 92/12/EWG führte ein System zur Behandlung verbrauchsteuerpflichtiger Waren bei deren Beförderung im Zusammenhang mit innergemeinschaftlichen Geschäften ein, das es ermöglicht, trotz der Beseitigung der Grenzkontrollen weiterhin eine Besteuerung im Bestimmungsland vorzunehmen. Insgesamt scheint dieses System beim ordnungsgemäßen Handel trotz der nach wie vor zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden großen Unterschiede bei den Verbrauchsteuersätzen

relativ gut zu funktionieren. Da die Waren unter Verbrauchsteueraussetzung bewegt werden - die Steuern sind im Bestimmungsmitgliedstaat zu den dort geltenden Sätzen zu entrichten - ist es unwahrscheinlich, daß die unterschiedlichen Steuersätze zu größeren Veränderungen der Einkaufsmuster oder Wettbewerbsverzerrungen bei den auf dieser Handelsstufe tätigen Unternehmen führen.

- 2.6 Es ist jedoch schwieriger abzuschätzen, wie sich die Unterschiede bei den Steuersätzen in Verbindung mit dem Wegfall der förmlichen Grenzkontrollen auf den Steuerbetrug auswirken. Die der Kommission vorliegenden Angaben von Seiten der Wirtschaft und der Regierungen lassen bisher noch keine signifikante Zunahme des Verbrauchsteuerbetrugs erkennen. Dies bedeutet zwar nicht, daß es hier keinen Steuerbetrug gäbe, aber man kann auch noch nicht sagen, ob die Zahl der Betrugsfälle zunimmt. Die Höhe der Verbrauchsteuern und dementsprechend die Höhe der auf dem Spiel stehenden Steuereinnahmen spielen eine wichtige Rolle bei der Steuerüberwachung und insbesondere der Mittelzuweisung in den Mitgliedstaaten. Außerdem ist noch offen, inwiefern Art und Umfang der einzelstaatlichen Überwachungsmaßnahmen und der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur Verhinderung des Steuerbetrugs geeignet sind. Die Kommission wird die Entwicklung in diesem Bereich weiterhin sehr genau verfolgen.

Gewerbliche Geschäfte mit versteuerten Waren

- 2.7 Nur ein sehr kleiner Teil des innergemeinschaftlichen Handels findet nicht im Rahmen von Aussetzungsregelungen statt. In einigen Sektoren (insbesondere dem Weinhandel) werden jedoch in kleinem, aber nicht unwesentlichem Umfang Waren direkt an den Endverbraucher abgegeben (Fernverkauf). In diesen Fällen wird die Verbrauchsteuer im Bestimmungsland fällig; die allgemeinen Verfahrensregeln, die diesen Handel überhaupt möglich machen, sind in der Richtlinie 92/12/EWG festgelegt. Bei einigen dieser Verfahren ist es jedoch den Mitgliedstaaten überlassen, wie sie diese im einzelnen durchführen, und es hat den Anschein, daß viele im Fernverkauf tätige Unternehmen - insbesondere kleine und mittelgroße Betriebe - Schwierigkeiten bei der Erfüllung der von den Mitgliedstaaten verlangten komplizierten Formalitäten haben, vor allem hinsichtlich der Steuervertretung. In einer dem Rat 1993 zugeleiteten Unterlage wurde bereits festgestellt, daß dies Anlaß zur Besorgnis gibt.⁶
- 2.8 Die Schwierigkeiten, die nach dem 1. Januar 1993 bei Fernverkäufen und anderen gewerblichen Warenbewegungen außerhalb der Aussetzungsregelungen aufgetreten sind, dürften unter anderem auf die fehlende Harmonisierung der Verbrauchsteuersätze zurückzuführen sein. Die Behörden in Hochsteuerländern können sich daher nicht auf den in der Richtlinie 92/12/EWG vorgesehenen Mechanismus verlassen, wonach die im Versandland gezahlte Steuer nur erstattet wird, wenn die Entrichtung der Steuer im Bestimmungsland nachgewiesen wird.
- 2.9 Es gibt Anzeichen dafür, daß das Fehlen eines solchen Mechanismus in Verbindung mit den komplizierten einzelstaatlichen Verfahren ansonsten ehrbare Unternehmer zu illegalem Handeln verführt. Deshalb wäre eine stärkere Annäherung der Steuersätze und/oder eine Vereinfachung der Verfahren erforderlich, wenn der Grundsatz der Besteuerung im Bestimmungsland bei Fernverkäufen beibehalten werden soll.

⁶ SEK(93) 2044, 14. Dezember 1993

Privateinkäufe

- 2.10 Die Kommission beauftragte ein Beratungsunternehmen mit der Untersuchung der seit 1. Januar 1993 eingetretenen strukturellen Veränderungen im grenzüberschreitenden Einkauf⁷. Nach Angaben des Beratungsunternehmens gab es bereits vor der Einführung des Binnenmarktes einen umfangreichen grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr, der früher wie heute vor allem auf Steuerunterschiede zurückzuführen sei. Die wichtigste Veränderung nach dem 1. Januar 1993 sei, daß Verbraucher aus dem Vereinigten Königreich in Belgien und Frankreich noch mehr Bier, Wein und Tabak für selbstgedrehte Zigaretten einkaufen.
- 2.11 Vor dem 1. Januar 1993 konnte der Verkehr über Seegrenzen durch Grenzkontrollen natürlich leichter überwacht werden als der Verkehr über Landgrenzen. Angesichts der großen Unterschiede bei den Steuersätzen überrascht es aber nicht, daß im Vereinigten Königreich ansässige Personen nach Aufhebung der Grenzkontrollen und der Mengenbegrenzungen für von Verbrauchern in anderen Mitgliedstaaten gekaufte versteuerte Waren dort auch deutlich mehr verbrauchsteuerpflichtige Waren einkaufen als zuvor. Selbst wenn der größte Teil dieser Einkaufstätigkeit nach den neuen Regelungen völlig legal ist und sogar eine positive Folge des Binnenmarktes darstellt, steht fest, daß einige der von Verbrauchern aus dem Vereinigten Königreich gekauften Waren illegalerweise im Vereinigten Königreich weiterverkauft werden. Ähnliche Probleme treten offenbar in Irland auf.
- 2.12 Diejenigen Mitgliedstaaten, die mit einem umfangreichen steuerlich begründeten grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr konfrontiert sind, scheinen zu erkennen, daß der einzige Weg zum Abbau derartiger steuerlich begründeter Wettbewerbsverzerrungen darin liegt, die Unterschiede zwischen ihren jeweiligen Steuersätzen zu verringern. Die Vollendung des Binnenmarktes führte jedoch nur in sehr geringem Maße zur Annäherung der Steuersätze zwischen Nachbarmitgliedstaaten. Die große Ausnahme ist hier Dänemark, das seine Verbrauchsteuersätze für Bier und Wein noch vor dem 1. Januar 1993 deutlich senkte, um sie den deutschen anzunähern. Dies führte zu einem drastischen Rückgang des grenzüberschreitenden Einkaufs dieser Erzeugnisse durch dänische Verbraucher.

b.2) Auswirkungen auf der Ebene der Warengruppen

- 2.13 Das Funktionieren des Binnenmarktes in bezug auf einzelne Warengruppen ist nur schwer eindeutig zu beurteilen. Es herrschen sehr unterschiedliche Ansichten darüber, wodurch die Wettbewerbsbeziehungen zwischen einzelnen Waren innerhalb einer Warengruppe gekennzeichnet sind. Zu den zahlreichen Faktoren, die das Verbraucherverhalten beeinflussen, zählt auch die Steuerpolitik. Die Bedeutung des Wettbewerbs zwischen den einzelnen Kategorien alkoholischer Getränke zeigt sich allein schon in der ausdrücklichen Forderung, diesem Aspekt bei der Überprüfung der Verbrauchsteuersätze Rechnung zu tragen - allerdings kann man davon ausgehen, daß dieser Aspekt aufgrund seiner Bedeutung für das Funktionieren des Binnenmarktes in jedem Falle berücksichtigt worden wäre.

⁷

"VAT and Excise Duties: Changes in Cross-Border Purchasing Patterns Following the Abolition of Fiscal Frontiers on 1 January 1993" - Untersuchung von Price Waterhouse für die Europäische Kommission (GD XXI), September 1994.

- 2.14 Es scheint daher zweckmäßig, von der derzeitigen Wettbewerbslage innerhalb der Warengruppen auszugehen. Unter dem Gesichtspunkt des Binnenmarktes ist darauf zu achten, ob Ereignisse oder Entwicklungen eingetreten sind oder voraussichtlich eintreten werden, durch die möglicherweise die in den ersten beiden Jahren Binnenmarkt bestehenden Wettbewerbsbeziehungen (willkürlich) verzerrt werden. Wie diese Wettbewerbsbeziehungen sein sollten und inwieweit - wenn überhaupt - sie durch steuerliche Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene beeinflusst werden sollten, ist weitgehend unter dem Aspekt der allgemeinen Ziele des Vertrages zu untersuchen.
 - 2.15 Was die derzeitigen Wettbewerbsbeziehungen anbelangt, so sind in einer Hinsicht deutliche Unterschiede zwischen den Warengruppen festzustellen: In manchen Fällen (Tabakwaren und Kraftstoffe) unterliegen alle konkurrierenden Erzeugnisse der Verbrauchsteuer, während in anderen (alkoholische Getränke und Heizöl) einige potentiell konkurrierende Erzeugnisse entweder einem Mindestsatz von null Prozent unterliegen (Wein) oder von der Verbrauchsteuer überhaupt nicht erfaßt werden (Erdgas, Kohle). Auch wenn nichts darüber ausgesagt werden soll, wie die Wettbewerbsbeziehungen innerhalb der einzelnen Warengruppen sein sollten, so ist es unter diesen Gegebenheiten doch offensichtlich, daß eine Anpassung der positiven (d.h. über Null liegenden) Mindestsätze ohne entsprechende Maßnahmen in bezug auf Waren, die keinen positiven Sätzen unterliegen, Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen könnte.
- c) Realer Wert der Steuersätze
- 2.16 Ein anderer in den einschlägigen Richtlinienartikeln genannter wesentlicher Aspekt ist der reale Wert der Steuersätze. Dabei sollten die gegenwärtigen Änderungen der Steuersätze in den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden und insbesondere, inwiefern dabei der Inflation Rechnung getragen wurde. Die Inflation wird gewöhnlich bei der Ausarbeitung der Haushaltpläne von den Mitgliedstaaten berücksichtigt. Es darf unterstellt werden, daß unter ansonsten unveränderten Bedingungen die von den Mitgliedstaaten angewandten Steuersätze im allgemeinen entsprechend der Inflation angehoben werden.
 - 2.17 Analysiert man die gegenwärtige Entwicklung der Steuersätze in den Mitgliedstaaten, so ergeben sich einige interessante Feststellungen: Zunächst ist offenkundig, daß die Sätze bei allen Waren nur in sehr geringem Maße einander angenähert wurden. Außerdem sind auch dort, wo eine gewisse Annäherung stattfand, die Unterschiede zwischen Hoch- und Niedrigsteuerländern noch sehr groß, insbesondere beim Vergleich der Sätze mit den Mindestsätzen selbst. Anhang C zeigt die Entwicklung der Steuersätze in den seinerzeit zwölf Mitgliedstaaten seit 1990 für die wichtigsten verbrauchsteuerpflichtigen Waren. Anhang D zeigt die weitere Entwicklung dieser Steuersätze seit Januar 1993 in Landeswährung und ECU. Anhang E gibt die Entwicklung der Kurse für die Umrechnung des ECU in Landeswährung seit Oktober 1992 wieder.
 - 2.18 Interessant ist auch, daß die Mitgliedstaaten in einigen Warengruppen, insbesondere bei Kraftstoffen, sehr hohe reale Steuererhöhungen vorgenommen haben, die häufig weit über die Inflationsrate hinausgingen. In anderen Warengruppen, vor allem bei alkoholischen Getränken und in geringerem Maße bei Heizöl, stagnierten die Steuersätze eindeutig. Das bedeutet, daß einige Mitgliedstaaten in den betreffenden Warengruppen noch nicht einmal inflationsbedingte Anpassungen vorgenommen haben.

2.19 Dies zeigt sich nach Feststellung der Kommission am stärksten in den Sektoren, in denen bestimmte Waren eigentlich der Verbrauchsteuer unterworfen werden müßten, weil der Mindestsatz für sie entweder null Prozent beträgt oder weil sie von der Verbrauchsteuer überhaupt nicht erfaßt werden, während andere potentiell konkurrierende Erzeugnisse besteuert werden. Es hat sich also herausgestellt, daß die Mitgliedstaaten in einigen Bereichen zwar zu einer Anhebung des realen Wertes ihrer Verbrauchsteuersätze bereit waren, in anderen Bereichen jedoch durch den Verzicht auf eine Anhebung der Steuersätze einen Rückgang des realen Wertes derselben zugelassen haben. In jedem Falle dienten die Inflationsraten außer bei den Tabaksteuern, die ja eine Ad-Valorem-Komponente enthalten, nur in sehr geringem Maße als Anhaltspunkt.

2.20 Laut Eurostat-Verbraucherpreisindex betrug die Inflationsrate im Jahre 1993 3,4 %, die Rate für 1994 wird mit 3,1 % angegeben. Daraus ergibt sich für den Zweijahreszeitraum 1993-1994 ein Wert von 6,6 %. Angaben zu den Verbraucherpreisen in den Mitgliedstaaten enthält Anhang F.

d) **Allgemeine Ziele des Vertrages**

2.21 Zweierlei ist derzeit für alle Kategorien verbrauchsteuerpflichtiger Waren von besonderer Bedeutung: Zum einen stellt die Anhebung der Verbrauchsteuersätze für alle Warenkategorien - neben flankierenden Maßnahmen in anderen Politikbereichen - eine Möglichkeit zur Finanzierung der Senkung gesetzlich vorgeschriebener Elemente der Arbeitskosten dar. Im Weißbuch der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung wird auf diesen Umstand hingewiesen und außerdem vorgeschlagen, den Anwendungsbereich der Verbrauchsteuern auf Mineralöle zu erweitern.

2.22 Zum anderen sollte die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Verbrauchsteuern angesichts der von den Mitgliedstaaten zu erfüllenden Voraussetzungen für die Europäische Währungsunion mit den Bemühungen um ausreichende Steuereinnahmen und eine solide Wirtschaftspolitik auf einzelstaatlicher Ebene sowie der Gemeinschaftspolitik insgesamt in Einklang stehen.

2.23 Neben diesen beiden übergeordneten Aspekten gibt es noch eine Reihe spezifischer Gesichtspunkte, die für die einzelnen Kategorien verbrauchsteuerpflichtiger Waren von unterschiedlicher Bedeutung sein können und nicht immer in gleicher Weise mit der Verbrauchsteuerpolitik verknüpft sind. Bei Mineralölen geht es hauptsächlich um energie-, verkehrs-, umwelt- und industriepolitische Fragen, bei Alkohol und Tabakwaren sind hingegen gesundheits- und landwirtschaftspolitische Erwägungen zu berücksichtigen. Diese Aspekte werden in den entsprechenden Abschnitten dieses Berichts eingehend behandelt. Die Maßnahmen zum besseren Funktionieren des Binnenmarktes müssen mit den einzelnen Zielen des Vertrages in Einklang gebracht werden, wobei natürlich Probleme auftreten können, die nicht immer einfach zu lösen sind.

e) **Weiterer Handlungsbedarf**

2.24 Die Mitgliedstaaten stimmen offenbar nach wie vor darin überein, daß eine weitere Annäherung der Verbrauchsteuersätze erforderlich ist, und auch die Wirtschaft rechnet damit, daß ihr auf diese Weise die Tätigkeit im Binnenmarkt erleichtert wird. Offen ist jedoch noch, in welchem Maße die Sätze angenähert werden sollen, und während des Berichtszeitraums fand auch kaum eine Annäherung statt. Man kann wohl sagen, daß

jeder Mitgliedstaat eigentlich möchte, daß die anderen Länder ihre Sätze den seinen anpassen.

- 2.25 Die Anwendung des gemeinschaftlichen Verbrauchsteuersystems in den letzten beiden Jahren und die seit der Einführung dieses Systems eingetretenen Entwicklungen zeigen deutlich, daß es viel Spielraum für eine kohärente gemeinschaftliche Verbrauchsteuerepolitik gibt, die einerseits der Bedeutung der Verbrauchsteuern als Einnahmequelle für die Mitgliedstaaten Rechnung trägt, andererseits aber auch die Erfordernisse des Binnenmarktes und der allgemeinen Ziele des Vertrages in vollem Umfang berücksichtigt. Die vorstehenden Absätze zeigen, daß je nach Warenkategorie sehr unterschiedliche Aspekte relevant sind und daß auch die Praxis der Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweicht. Außerdem wird deutlich, daß bestimmte Elemente des Verbrauchsteuersystems der Annäherung der Steuersätze im Wege stehen.
- 2.26 Die Kommission vertritt die Auffassung, daß es eines eingehenden Meinungsaustauschs mit den nationalen Verwaltungen, dem Handel und anderen interessierten Kreisen bedarf, um alle relevanten Aspekte und die Auswirkungen etwaiger Anpassungen des Verbrauchsteuersystems genauer untersuchen zu können. Demzufolge beschränkt sich der vorliegende Bericht darauf, die bisherigen Erfahrungen zusammenzufassen und gegebenenfalls mögliche Problemzonen auszuleuchten, ohne jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt konkrete Vorschläge zu formulieren.

3. ZIGARETTEN

a) Überprüfungsvorschriften

3.1 Artikel 4 der Richtlinie 92/79/EWG lautet wie folgt:

"Alle zwei Jahre, erstmals spätestens am 31. Dezember 1994, prüft der Rat anhand eines Berichts und gegebenenfalls eines Vorschlags der Kommission die in Artikel 2 festgesetzte globale Mindestverbrauchsteuer, die Bestimmungen des Artikels 3 Absatz 2 sowie die in Artikel 10b der Richtlinie 72/464/EWG festgelegte Verbrauchsteuerstruktur und beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments die erforderlichen Maßnahmen. In dem Bericht der Kommission und bei der Prüfung durch den Rat wird dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts und allgemein den Zielen des Vertrags Rechnung getragen."

(Artikel 3 Absatz 2 regelt eine Ausnahme für Portugal in bezug auf bestimmte Zigaretten, die auf den Azoren und Madeira verkauft werden.)

b) Verbrauchsteuerstruktur

3.2 Gemäß Artikel 10b der geänderten Fassung der Richtlinie 72/464/EWG⁸ muß die in den Mitgliedstaaten erhobene Verbrauchsteuer auf Zigaretten aus zwei Komponenten - Ad-Valorem- und spezifischer Verbrauchsteuer - bestehen, wobei letztere zwischen 5 und 55 % der gesamten Steuerbelastung (Verbrauchsteuer plus MwSt) von Zigaretten der gängigsten Preisklasse in dem betreffenden Mitgliedstaat liegen muß. Diese beiden Komponenten sind für die genannte Zigarettenkategorie festzusetzen und dann auf Zigaretten aller Preisklassen anzuwenden.

3.3 Das Verhältnis zwischen spezifischer und Ad-Valorem-Komponente der Verbrauchsteuer war über viele Jahre hinweg Gegenstand langwieriger Debatten. Einige Mitgliedstaaten wenden bei der spezifischen Verbrauchsteuer den Mindestsatz an, andere den Höchstsatz, was jeweils auch Auswirkungen auf die Ad-Valorem-Komponente hat. Die unterschiedlichen Einzelhandelspreise sind unter anderem darauf zurückzuführen. Ungeachtet der Tatsache, daß der Rat keine Einigung über die Endphase der Harmonisierung der Verbrauchsteuerstrukturen bei Zigaretten erzielt hat, deutet gegenwärtig auch nichts darauf hin, daß über einen Vorschlag zur Änderung des Verhältnisses zwischen spezifischer und Ad-Valorem-Verbrauchsteuer Einigung erzielt werden könnte. Eine solche Änderung dürfte außerdem das Funktionieren des Binnenmarktes derzeit nicht wesentlich verbessern.

3.4 In diesem Bericht wird daher auf eine Analyse des gegenwärtigen Verhältnisses zwischen spezifischer und Ad-Valorem-Verbrauchsteuer gemäß Artikel 10b der Richtlinie 72/464/EWG verzichtet. Dieser Punkt sollte jedoch im Zuge der vorgeschlagenen Konsultationen geprüft werden.

⁸

Richtlinie 72/464/EWG des Rates über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer, ABl. Nr. L 303 vom 31.12.1972, S. 1

c) **Realer Wert der Verbrauchsteuersätze**

- 3.5 Die Mindestverbrauchsteuer für Zigaretten beträgt 57 % des Einzelhandelspreises (einschließlich sämtlicher Steuern) für Zigaretten der gängigsten Preisklasse in dem betreffenden Mitgliedstaat (Grundlage hierfür sind die am 1. Januar eines jeden Jahres vorliegenden Daten). Da dieser Mindestsatz als prozentualer Anteil am Einzelhandelspreis ausgedrückt ist, wird die Inflation automatisch berücksichtigt, so daß dieser Satz nicht eigens angepaßt werden muß.
- 3.6 Die Kommission stellt fest, daß einige Mitgliedstaaten ihre Steuern bereits beträchtlich anheben mußten, um diesen Mindestsatz zu erreichen. Außerdem endete die Spanien für das Erreichen des Mindestsatzes von 57 % eingeräumte Übergangszeit am 31. Dezember 1994.

d) **Funktionieren des Binnenmarktes**

- 3.7 Bei Zigaretten wurden in den letzten Jahren in großem Umfang Steuern hinterzogen. Die Hauptursache dafür hängt jedoch nicht unmittelbar mit dem Verbrauchsteuersystem oder mit der Beseitigung der Grenzkontrollen im Binnenmarkt zusammen, sondern damit, daß die Mitgliedstaaten die gemeinschaftlichen Zollvorschriften an den Außengrenzen der Europäischen Union nicht streng genug anwenden und daß das gemeinschaftliche Versandverfahren nicht ganz reibungslos funktioniert. Auf diese Probleme hat die Kommission in einer Mitteilung vom 29. März 1995⁹ hingewiesen. Da auch die Eigenmittel der Gemeinschaft betroffen sind, hat die Kommission konkrete Schritte zur Straffung der Versandvorschriften unternommen und eine Task force zur Betrugsbekämpfung im Zigarettensektor geschaffen. Sie beobachtet den Markt auch weiterhin sehr genau.
- 3.8 In Anhang G sind die in den Mitgliedstaaten geltenden Verbrauchsteuersätze für Zigaretten angegeben. Das Ausmaß der Annäherung dieser Sätze ist, was die prozentuale Belastung angeht, enttäuschend - nach wie vor bestehen sehr deutliche Unterschiede bei den Steuersätzen je Mengeneinheit. Ursache dafür ist das Zusammenwirken von großen Unterschieden bei den Zigarettenpreisen vor Steuern und sehr stark voneinander abweichende Niveaus der spezifischen und der Ad-Valorem-Steuern.
- 3.9 In Anbetracht der vorstehend skizzierten Situation bei der Steuerstruktur hält die Kommission gegenwärtig spezifische Maßnahmen zur weiteren Annäherung der Steuersätze nicht für zweckmäßig. Die derzeitigen Regeln sind nicht nur weit davon entfernt, eine weitere Annäherung der Steuersätze zu bewirken, sondern können im Gegenteil sogar zu deren stärkerem Auseinanderklaffen führen. Diese Entwicklung könnte nach Auffassung der Kommission dem Ausbau des Binnenmarktes zuwiderlaufen und muß daher genauer untersucht werden.
- 3.10 Der Einzelhandelspreis für Zigaretten setzt sich aus mehreren Komponenten - Preis ab Fabrik, Handelsspanne, spezifischer Verbrauchsteuer, Ad-Valorem-Verbrauchsteuer und Mehrwertsteuer - zusammen. Da die Inzidenz der globalen Mindestverbrauchsteuer als Prozentsatz des Einzelhandelspreises von Zigaretten der

⁹ Betrugsfälle im Rahmen von Versandverfahren, in Betracht gezogene Lösungen und Zukunftsaussichten (KOM(95) 108 endg.).

gängigsten Preisklasse festgelegt ist, beeinflussen Änderungen einzelner Preiskomponenten das Verhältnis zwischen globaler Verbrauchsteuer und Einzelhandelspreis.

- 3.11 Dieser Aspekt spielt in den Mitgliedstaaten eine Rolle, in denen das Steuerniveau genau bei dem Mindestsatz von 57 % oder etwas darüber liegt. Eine Erhöhung des Fabrikpreises zum Beispiel kann dazu führen, daß der Einzelhandelspreis steigt und damit wiederum die Gesamtinzidenz unter den Mindestsatz von 57 % fällt. Der betreffende Mitgliedstaat muß dann seine Verbrauchsteuern anheben, um den Mindestsatz wieder zu erreichen.
- 3.12 In mehreren Mitgliedstaaten werden Zigaretten zwar schon jetzt hoch besteuert, das Steuerniveau liegt aber dennoch nur bei 57 % oder ist nicht weit davon entfernt (z.B. in Deutschland, Belgien, Frankreich, Irland, den Niederlanden, Österreich und Finnland). Es ist kaum anzunehmen, daß der Rat die Absicht hatte, gerade Hochsteuermäcker zu weiteren Erhöhungen zu zwingen, denn dies widerspräche eindeutig der Verpflichtung zur - wenn auch allmählichen - Annäherung der Steuersätze. Im Laufe der Zeit hätte dies zur Folge, daß die Steuerbelastungen in der Gemeinschaft noch mehr auseinanderdriften würden, was wiederum die steuerinzidierten Unterschiede bei den Einzelhandelspreisen weiter vergrößern würde. Dies liegt nach Auffassung der Kommission nicht im Interesse des Binnenmarktes.
- 3.13 Der einzig gangbare Weg zur Lösung dieses Problems scheint zu sein, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, bei der Verteuerung von steuerunabhängigen Komponenten des Einzelhandelspreises selbst dann von Verbrauchsteueranhebungen abzusehen, wenn dadurch die Gesamtinzidenz unter 57 % des Einzelhandelspreises absinkt. Es wäre jedoch nicht erforderlich, von der Forderung an die Mitgliedstaaten abzuweichen, weiterhin die Grundregeln hinsichtlich der Zusammensetzung der Verbrauchsteuer zu beachten (d.h. die Verbrauchsteuer muß weiterhin aus Ad-Valorem- und spezifischer Verbrauchsteuer bestehen, wobei letztere zwischen 5 und 55 % der Gesamtsteuerlast für Zigaretten der gängigsten Preisklasse ausmachen muß). Um ein weiteres Auseinanderdriften der Steuersätze zu vermeiden, könnte diese Option auf Mitgliedstaaten beschränkt werden, die - in absoluten Beträgen - bereits recht hohe Verbrauchsteuern erheben.
- 3.14 Da es sich hierbei um ein potentielles Problem handelt, das den gesamten Prozeß der Annäherung der Steuersätze betrifft, wird die Kommission die Entwicklung weiterhin genau verfolgen und gegebenenfalls Lösungsvorschläge unterbreiten.

e) **Allgemeine Ziele des Vertrages**

- 3.15 Bei Zigaretten steht hier der Schutz der *Gesundheit* im Vordergrund: "Die Tätigkeit der Gemeinschaft umfaßt [...] einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus" (Artikel 3 Buchstabe o EG-Vertrag) und "Die Erfordernisse im Bereich des Gesundheitsschutzes sind Bestandteil der übrigen Politiken der Gemeinschaft" (Artikel 129 EG-Vertrag). 1994 sind mehr als eine halbe Million Menschen in der Europäischen Union an durch Tabakgenuß bedingten Krankheiten gestorben. Erkrankungen infolge des Genusses von Tabak tragen erheblich zu den Kosten der Gesundheitsfürsorge bei. Die Besteuerung von Tabakwaren ist nicht nur im Hinblick auf die Dämpfung des Tabakverbrauchs ein naheliegendes Mittel, sondern trägt auch zur Finanzierung der Gesundheitsfürsorgekosten bei. Nach der kürzlich

vorgelegten Mitteilung der Kommission über die Krebsbekämpfung im Zuge des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit¹⁰ zählt die "Angleichung der Tabakpreise in der Gemeinschaft an das höchste Preisniveau" zu den Aktionen, die "fortgesetzt und weiterentwickelt werden müssen".

- 3.16 In diesem Bericht ist auch Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 92/79/EWG zu überprüfen, wonach Portugal auf den Azoren und Madeira verkaufte und von Kleinerzeugern hergestellte Zigaretten mit einem ermäßigten Satz belegen darf, der bis zu 50 % unter dem normalen Mindestsatz liegt.
- 3.17 Dieser ermäßigte Satz steht im Einklang mit der dem Maastrichter Vertrag beigefügten Erklärung¹¹, wonach zur Unterstützung abgelegener Regionen der Gemeinschaft besondere Maßnahmen beschlossen werden können. Außerdem ist dieser ermäßigte Satz mit dem POSEIMA-Programm vereinbar, das für die Azoren und Madeira eine Reihe günstiger Steuerregelungen vorsieht. Schließlich gibt es auch keine Hinweise darauf, daß die derzeitigen Regelungen Steuerhinterziehungen oder Wettbewerbsverzerrungen begünstigen.

f) **Schlußfolgerungen**

- 3.18 Die Kommission stellt abschließend fest, daß die Struktur der Verbrauchsteuer auf Zigaretten im Rahmen der bereits erwähnten Konsultationen weiter überprüft werden sollte. Sie beabsichtigt ferner, die Bewährung der 57 %-Regel in der Praxis der Hochsteuer-Mitgliedstaaten aufmerksam zu verfolgen und geeignete Vorschläge zu unterbreiten, falls sich herausstellen sollte, daß diese Regel sich nicht mit der Annäherung der Steuersätze vereinbaren läßt.

¹⁰ Anhang zu KOM(94) 83 endg.

¹¹ Anhang zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Erklärung (Nr. 26) zu den Gebieten in äußerster Randlage der Gemeinschaft.

4. ANDERE TABAKWAREN ALS ZIGARETTEN

a) Überprüfungsvorschriften

4.1 Artikel 4 der Richtlinie 92/80/EWG lautet wie folgt:

"Alle zwei Jahre, erstmals spätestens am 31. Dezember 1994, nimmt der Rat anhand eines Berichts und gegebenenfalls eines Vorschlags der Kommission eine Prüfung der in dieser Richtlinie festgesetzten Verbrauchsteuersätze vor und beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments die erforderlichen Maßnahmen. In dem Bericht der Kommission und bei der Prüfung durch den Rat wird dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts, dem realen Wert der Verbrauchsteuern und allgemein den Zielen des Vertrags Rechnung getragen."

- 4.2 Die derzeit geltenden Mindestsätze für die Verbrauchsteuer auf andere Tabakwaren als Zigaretten sind in Artikel 3 der Richtlinie 92/80/EWG festgelegt. Die Mitgliedstaaten können entweder eine Ad-Valorem-Verbrauchsteuer auf der Grundlage des Einzelhandelshöchstpreises, eine spezifische Verbrauchsteuer oder - mit einigen ausdrücklichen Einschränkungen - eine gemischte Verbrauchsteuer anwenden.

b) Realer Wert der Steuersätze

- 4.3 Gemäß Artikel 3 der Richtlinie 92/80/EWG gelten folgende Mindestverbrauchssteuersätze:

Zigarren und Zigarillos:	5 % des Einzelhandelspreises oder 7 ECU je 1.000 Stück oder 7 ECU je kg;
Tabak für selbstgedrehte Zigaretten:	30 % des Einzelhandelspreises oder 20 ECU je kg;
anderer Rauchtabak:	20 % des Einzelhandelspreises oder 15 ECU je kg.

- 4.4 Die Mindestsätze für diese Erzeugnisse sind also sowohl als Prozentanteil des Einzelhandelspreises als auch als spezifischer Betrag ausgedrückt. Unabhängig von allen sonstigen Erwägungen gilt, daß diese beiden Werte im Laufe der Zeit und aufgrund der Inflation auseinanderdriften, da die Ad-Valorem-Steuer Änderungen bei den Einzelhandelspreisen automatisch folgt. Daher wäre eine inflationsorientierte Anpassung der in spezifischen Beträgen ausgedrückten Mindestsätze erforderlich, um das Verhältnis bei der ursprünglichen Festsetzung dieser Werte wiederherzustellen. Bevor jedoch konkrete Vorschläge hierzu gemacht werden, sollte nach Ansicht der Kommission die Rolle der Mindestsätze in den von ihr angeregten Konsultationen erörtert werden.

- 4.5 Zur Entwicklung der Steuersätze ist festzustellen, daß meisten Mitgliedstaaten weitgehend oder gar ausschließlich eine Ad-Valorem-Steuer anwenden, um sicherzustellen, daß die Inflation mehr oder weniger automatisch berücksichtigt wird. Mitgliedstaaten mit spezifischer Steuer tendieren ebenfalls zu einer entsprechenden Anpassung ihrer Verbrauchsteuersätze.

c) **Funktionieren des Binnenmarktes**

- 4.6 Im Vereinigten Königreich und in Irland wurde festgestellt, daß aus anderen Mitgliedstaaten (meist Belgien und den Niederlanden) immer mehr Tabak für selbstgedrehte Zigaretten mitgebracht und anschließend illegal auf den beiden Inlandsmärkten verkauft wird. Die Ursache dafür ist, daß die Unterschiede bei den Einzelhandelspreisen zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland einerseits und den Nachbarländern andererseits so groß sind, daß in letzteren gekaufter versteuerter Tabak im Vereinigten Königreich und Irland weit unter dem dort geltenden Einzelhandelspreis (inkl. Steuern) verkauft werden kann. Schätzungsweise 5 % des im Vereinigten Königreich abgesetzten Tabaks für selbstgedrehte Zigaretten werden auf diese illegale Weise verkauft.
- 4.7 Eine der Ursachen für diese Entwicklung sind die unterschiedlichen Steuersätze, doch bei vergleichbarem Tabak für selbstgedrehte Zigaretten gibt es zwischen den Mitgliedstaaten auch sehr große Unterschiede bei den Preisen vor Steuern - diese liegen z.B. im Vereinigten Königreich und in Irland mehr als doppelt so hoch wie in Belgien oder den Niederlanden.
- 4.8 Auch wenn diese Verhältnisse Steuerbetrug in erheblichem Umfang zur Folge haben, sind die Ursachen und damit etwaige Lösungen nicht allein im steuerlichen Bereich zu suchen. Wollte man an dieser Situation allein durch Anhebung des Mindestsatzes etwas ändern, müßten unrealistische Steuererhöhungen vorgeschlagen werden. Das wäre für die meisten Mitgliedstaaten unannehmbar und würde in jedem Fall das Gleichgewicht zwischen dem Verbrauch an Zigaretten und dem an Tabak für selbstgedrehte Zigaretten empfindlich stören.
- 4.9 Hierbei dürfte es sich aber um ein Problem handeln, mit dem vor allem Hochsteuerländer fertig werden müßten, indem sie entweder ihre Sätze senken oder ihre Kontrollmaßnahmen verbessern.
- 4.10 Bei den übrigen Tabakwaren traten offenbar keine größeren Probleme im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Einkauf oder Steuerhinterziehung im Binnenmarkt auf, auch die zuständigen Wirtschaftsverbände haben keine besonderen Sorgen geäußert. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß die Nachfrage/Preis-Elastizität zwischen diesen Erzeugnissen und anderen Tabakwaren sehr gering ausgeprägt ist.

d) **Allgemeine Ziele des Vertrages**

- 4.11 Wie bei Zigaretten steht auch bei anderen Tabakwaren der Schutz der *Gesundheit* im Vordergrund. Für die Gesundheit ist vor allem der Tabak für selbstgedrehte Zigaretten höchst bedenklich, da dieses Tabakerzeugnis aufgrund seines niedrigeren Preises insbesondere für junge Menschen eine attraktive Alternative zu fertigen Zigaretten darstellt. Fehlende Angaben über den Nikotin- und Teergehalt selbstgedrehter Zigaretten und vielfach auch der Verzicht auf einen Filter sind Faktoren, die die mit dem Genuß dieses Erzeugnisses verbundenen Risiken erhöhen können.
- 4.12 Dabei ist jedoch zu bedenken, welche Auswirkungen eine isolierte Anhebung des Mindestsatzes für Tabak für selbstgedrehte Zigaretten auf das Wettbewerbsverhältnis zwischen diesem Erzeugnis und fertigen Zigaretten sowie auf die Beschäftigung in dem betreffenden Sektor haben kann.

- 4.13 Bei Zigarren und Zigarillos gelten andere Bedingungen als bei Zigaretten und Tabak für selbstgedrehte Zigaretten, da sie hauptsächlich in kleinen, häufig in ländlichen Gebieten angesiedelten Handwerksbetrieben hergestellt werden, wobei der Faktor Arbeit - einfache Tätigkeiten - große Bedeutung hat. Dieser Sektor liefert eine breite Palette von Erzeugnissen in vielerlei Geschmacksrichtungen und Preiskategorien, war aber in den vergangenen Jahren mit einem deutlichen Verbrauchsrückgang konfrontiert. Auch Rauchtabak hat nur einen sehr geringen Anteil am Tabakverbrauch insgesamt. Der Sektor stagniert weitgehend und fällt in einigen Mitgliedstaaten sogar zurück.

e) **Schlußfolgerungen**

- 4.14 Nach Auffassung der Kommission sollte im Verlauf der Konsultationen stärker auf das geeignete Vorgehen bei der Besteuerung von Tabak für selbstgedrehte Zigaretten eingegangen und den erwähnten gesundheits- und wettbewerbspolitischen Überlegungen Rechnung getragen werden. Ferner wäre zu erörtern, welches Verhältnis zwischen den Ad-Valorem- und den spezifischen Steuersätzen angemessen ist, wenn die Mindestsätze in diesen beiden Komponenten ausgedrückt werden.

5. ALKOHOL UND ALKOHOLISCHE GETRÄNKE

a) Überprüfungsvorschriften

5.1 Artikel 8 der Richtlinie 92/84/EWG lautet wie folgt:

"Alle zwei Jahre, erstmals spätestens am 31. Dezember 1994, nimmt der Rat anhand eines Berichts und gegebenenfalls eines Vorschlags der Kommission eine Überprüfung der in dieser Richtlinie festgesetzten Verbrauchsteuern vor und beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments die erforderlichen Maßnahmen. In dem Bericht der Kommission und bei der Prüfung durch den Rat wird dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes, dem zwischen den verschiedenen Gruppen von alkoholischen Getränken bestehenden Wettbewerb, dem realen Wert der Steueransätze und allgemein den Zielen des Vertrags Rechnung getragen."

5.2 Bei den Beratungen über die Richtlinie 92/84/EWG wurde vereinbart, die Einführung einer Kontrollgebühr auf Wein zu prüfen. Ferner erklärt die Kommission in der Vereinbarung zwischen dem Vereinigten Königreich und Spanien über Zwischenerzeugnisse, die der Richtlinie 92/83/EWG beigelegt ist, daß sie diesen Erzeugnissen bei der Überprüfung der Verbrauchsteuersätze besondere Aufmerksamkeit schenken werde. Beide Punkte werden nachfolgend behandelt.

b) Realer Wert der Steuersätze

5.3 Gemäß Richtlinie 92/84/EWG gelten für Alkohol und alkoholische Getränke folgende Mindestverbrauchsteuersätze:

Wein:	0 ECU	(Artikel 5)
Bier:	0,748 ECU je hl/Grad Plato oder 1,87 ECU je hl/Grad Alkohol des Fertigerzeugnisses	(Artikel 6)
Zwischenerzeugnisse:	45 ECU je hl des Erzeugnisse	(Artikel 4)
Alkohol:	550 ECU je hl reinen Alkohols (falls unter 1.000 ECU - überhaupt keine Senkung möglich, falls über 1.000 ECU - keine Senkung unter diesen Wert möglich)	(Artikel 3)

5.4 In einigen Mitgliedstaaten mit relativ niedrigen Verbrauchsteuern, insbesondere solchen mit einem Nullsatz bei Wein, wurden die Steuersätze im allgemeinen nicht angehoben, teilweise ging ihr realer Wert sogar zurück. Mitgliedstaaten mit höheren Verbrauchsteuern - auch auf Wein -, deren EG-Nachbarn jedoch den Nullsatz anwenden, haben ihre Verbrauchsteuern auf alkoholische Getränke allerdings ebenfalls nicht angehoben. Es ist daher bemerkenswert, daß Österreich, in dessen Nachbarländern Wein dem Nullsatz unterliegt, beim EG-Beitritt seinen Verbrauchsteuersatz für Wein ebenfalls auf Null gesenkt hat. Im allgemeinen stagnieren die Verbrauchsteuern auf alkoholische Getränke. Dies läßt den Schluß zu, daß durch den Nullsatz auf Wein in einem Mitgliedstaat innerhalb dieses Mitgliedstaates der Spielraum für die Anpassung des Steuersatzes für andere alkoholische Getränke und in den Nachbarstaaten den Spielraum für die Anpassung der Sätze für sämtliche alkoholischen Getränke eingeschränkt werden kann.

c) Wettbewerb zwischen verschiedenen Gruppen alkoholischer Getränke

5.5 Außer den Aspekten, die schon bei der Überprüfung der auf die anderen verbrauchsteuerpflichtigen Waren angewandten Steuersätze zu berücksichtigen sind, verlangt Artikel 8 der Richtlinie 92/84/EWG hier noch die Berücksichtigung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Gruppen von alkoholischen Getränken. Dieses Kriterium wäre eigentlich im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarktes zu erörtern, doch angesichts der Bedeutung, die ihm die Richtlinie beimißt, hat die Kommission ein Beratungsunternehmen damit beauftragt, den Umfang dieses Wettbewerbs zu untersuchen.

5.6 Das Beratungsunternehmen fand heraus, daß tatsächlich ein Wettbewerb zwischen den verschiedenen Gruppen alkoholischer Getränke besteht. Der Verbrauch an alkoholischen Getränken werde über den jeweiligen Preis durch die Verbrauchsteuer beeinflusst. Außerdem könne sich die Verbrauchsteuer angesichts des Preiswettbewerbs auch auf den Marktanteil der einzelnen Gruppen alkoholischer Getränke auswirken.

5.7 Zwar ist man hinsichtlich des Ausmaßes des Wettbewerbs zwischen Wein und anderen alkoholischen Getränken sehr unterschiedlicher Auffassung, doch dürfte unbestritten sein, daß zumindest in einigen Mitgliedstaaten ein solcher Wettbewerb herrscht und für einen beträchtlichen Teil der Bürger in der Gemeinschaft spürbar ist. Der Europäische Gerichtshof stellte überdies in der Rechtssache 170/78 fest, das Bier und Wein miteinander im Wettbewerb liegen.

5.8 Sofern jedoch die Anforderungen von Artikel 95 EG-Vertrag erfüllt und die Mindestsätze beachtet werden, liegt es grundsätzlich im Ermessen der Mitgliedstaaten, inwiefern sie diesen Umstand bei der Festsetzung ihrer Steuersätze berücksichtigen.

5.9 Diese Freiheit wird bei den Hochsteuer-Mitgliedstaaten jedoch zunehmend durch das Erfordernis eingeengt, die in anderen Mitgliedstaaten geltenden Steuersätze für gleiche oder ähnliche Erzeugnisse zu berücksichtigen. Erschwerend kommt hinzu, daß die Wettbewerbsbeziehungen zwischen den einzelnen alkoholischen Getränken von einem Mitgliedstaat zum anderen in Abhängigkeit von Geschmacksfragen, Klima, Traditionen usw. sehr stark variieren können.

5.10 Obwohl sich also relativ leicht ein gewisser Wettbewerb zwischen den einzelnen Gruppen alkoholischer Getränke feststellen läßt, ist nur schwer zu sagen, wie sich der Wettbewerbsfaktor in der gemeinschaftlichen Verbrauchsteuerpolitik widerspiegeln sollte oder ob dies angesichts der sehr unterschiedlichen Situationen in den Mitgliedstaaten überhaupt möglich ist. Wird jedoch der Nullsatz für ein alkoholisches Getränk beibehalten, könnte die Anpassung der Mindestsätze allein bei den anderen alkoholischen Getränken Wettbewerbsverzerrungen bewirken.

d) Andere Binnenmarktaspekte

5.11 In Absatz ii) der Vereinbarung zwischen dem Vereinigten Königreich und dem Königreich Spanien, die der Richtlinie 92/83/EWG zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke als Anhang beigefügt ist, erklärt die Kommission, "daß sie in Zusammenhang mit den regelmäßigen Berichten gemäß Artikel 8 der Richtlinie des Rates über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke den auf diese Erzeugnisse

[das heißt Zwischenerzeugnisse mit einem Alkoholgehalt von über 15 % vol. und Zwischenerzeugnisse mit einem Alkoholgehalt von höchstens 15 % vol.] angewandten Sätzen besondere Aufmerksamkeit schenken wird, um insbesondere dem Problem des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen betroffenen Getränkekategorien Rechnung zu tragen."

- 5.12 Die derzeitigen Regelungen für Zwischenerzeugnisse (Artikel 18 der Richtlinie 92/83/EWG) sind Ausdruck des Bemühens, für die völlig unterschiedlichen Situationen in den Mitgliedstaaten einen Kompromiß zu finden. So können recht ähnliche Erzeugnisse sehr unterschiedlichen Steuersätzen unterliegen, insbesondere wenn man die unterschiedlichen Vorschriften für Zwischenerzeugnisse mit einem Alkoholgehalt von weniger als 15 % vol. und solche mit mehr als 15 % vol. bedenkt. Die Zwischenerzeugnisse können jedoch nicht isoliert von der allgemeinen Wettbewerbsslage bei alkoholischen Getränken betrachtet werden.
- 5.13 Drei Mitgliedstaaten (Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich) wenden für Bier und Wein deutlich über den seit 1993 geltenden Mindestsätzen liegende Sätze an. Die Unterschiede zwischen den in diesen drei Mitgliedstaaten und ihren Nachbarstaaten angewandten Sätzen können zu einem umfangreichen grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr führen, was die für die Kommission angefertigte Studie bestätigt hat. Am häufigsten waren demnach Einkäufe von im Vereinigten Königreich Ansässigen in Frankreich. Auch in anderen, von zahlreichen Einrichtungen, einschließlich Behörden des Vereinigten Königreichs und Handelsverbänden, in Auftrag gegebenen Untersuchungen wurde festgestellt, daß Bier und - in geringerem Umfang - auch Wein in großen Mengen jenseits der Grenzen eingekauft wird.
- 5.14 Die einzelnen Berichte stimmen zwar nicht immer darin überein, welchen Umfang dieses Phänomens annimmt und inwiefern die Verbrauchsteuern hierauf Einfluß haben, unbestritten ist aber, daß die unterschiedlichen Verbrauchsteuersätze eine wesentliche Rolle spielen. Natürlich ist dies zum großen Teil eine zwangsläufige Folge des Binnenmarktes. Wenn Änderungen des Einkaufsverhaltens den Mitgliedstaaten Sorgen bereiten, so verfügen sie über genügend Spielraum zur Senkung ihrer Verbrauchsteuern auf Bier (und Wein). Dänemark hat dies bereits getan, was zu einer deutlichen Verringerung der steuerlich begründeten grenzüberschreitenden Einkäufe führte. Demgegenüber wurde die Verbrauchsteuer in Frankreich verdoppelt, um dem derzeitigen Mindestsatz zu entsprechen. Auf dem französischen Markt gingen die Verkaufszahlen seit Januar 1993 denn auch trotz des zunehmenden Einkaufs durch Kunden aus dem Vereinigten Königreich insgesamt zurück.
- 5.15 Die Kommission stellt ferner fest, daß es trotz der Tatsache, daß in allen Mitgliedstaaten Bier gebraut wird, bei den steuerunabhängigen Komponenten des Einzelhandelspreises für dieses Erzeugnis große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt. Derartige Unterschiede sind im Rahmen eines einheitlichen Marktes fragwürdig, und die Kommission ist der Auffassung, daß die Lage in Mitgliedstaaten, in denen die steuerunabhängigen Komponenten einen relativ hohen Anteil am Preis ausmachen, sorgfältig beobachtet werden muß.
- 5.16 Trotz der in den genannten drei Mitgliedstaaten (Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich) geltenden, deutlich über dem Mindestsatz für Alkohol liegenden Steuersätze gibt es wenig Anzeichen für einen umfangreichen grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr bei diesen Erzeugnissen. Dies wird im Falle Dänemarks mit der Beibehaltung der Reisefreimengen und im Falle des Vereinigten Königreichs und Irlands damit erklärt, daß es sich bei den alkoholischen Getränken, die von in diese Länder zurückkehrenden Reisenden erworben werden, zum großen Teil um zoll- und

abgabenfreie Einkäufe auf Führen oder in Flugzeugen und nicht um versteuerte Einkäufe in anderen Mitgliedstaaten handelt.

5.17 In Schweden und Finnland gelten sogar noch höhere Verbrauchsteuern auf Alkohol als in Dänemark, Irland und im Vereinigten Königreich. Beide Länder handelten jedoch Sonderregelungen aus, um die Menge der für den persönlichen Bedarf im Ausland gekauften alkoholischen Getränke beschränken zu können. Derzeit können noch keine Aussagen darüber gemacht werden, ob und inwiefern sich diese Vorschriften auf den Umfang der legalen und illegalen grenzüberschreitenden Verbringung dieser Erzeugnisse nach Schweden und Finnland auswirken.

5.18 Bei den Beratungen über die Richtlinie 92/84/EWG wurde vereinbart, die Einführung einer Kontrollgebühr auf bestimmte, am 1. Januar 1994 dem Nullsatz unterliegende verbrauchsteuerpflichtige Waren zu prüfen. In Anbetracht dieser Verpflichtung beauftragte die Kommission ein Beratungsunternehmen damit, die Vorteile einer Kontrollgebühr unter Überwachungsaspekten zu prüfen¹². Die Berater fanden heraus, daß die innergemeinschaftliche Beförderung von dem Nullsatz unterliegenden Weinen bestimmten Kontrollverfahren unterliegt. Dieselben Probleme wie bei der Beförderung derartiger Erzeugnisse gebe es auch bei der Beförderung von verbrauchsteuerpflichtigen Erzeugnissen, und sie könnten - wenn überhaupt - durch die Einführung einer Kontrollgebühr nur minimal verringert werden. Eine Kontrollgebühr wäre daher wohl nur von geringem Nutzen für die Überwachung der innergemeinschaftlichen Beförderung der betreffenden Waren.

e) Allgemeine Ziele des Vertrages

5.19 Im Rahmen der *Gemeinsamen Agrarpolitik* soll die Marktordnung im Weinsektor reformiert werden, um angesichts der Überproduktion bei gleichzeitig sinkendem Verbrauch, insbesondere an Tafelwein, auf diesem Markt einen Ausgleich herbeizuführen. In diesem Zusammenhang ist zu befürchten, daß die Einführung eines positiven Verbrauchsteuersatzes in den weinproduzierenden Mitgliedstaaten zur unrechten Zeit kommt oder sogar eine ungeeignete Maßnahme darstellt. Allerdings könnte ein positiver Verbrauchsteuersatz für Kontrollzwecke im Rahmen der GAP durchaus von Nutzen sein.

5.20 Was die *Sozial- und Gesundheitspolitik* anbelangt, so könnte mittels der Alkoholsteuer dem übermäßigen Alkoholkonsum entgegengewirkt werden, was wiederum Probleme im Zusammenhang mit Alkoholismus und Alkoholmißbrauch mindern würde. Demgegenüber gilt in einigen Mitgliedstaaten Wein als Kulturgut und integraler Bestandteil der traditionellen Speisegewohnheiten, der - in Maßen genossen - durchaus positive Wirkungen auf die Gesundheit entfalten könne.

f) Schlußfolgerungen

5.21 Die Wettbewerbsverhältnisse zwischen einzelnen alkoholischen Getränken werfen vielschichtige und häufig emotionale Fragen auf. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die steuerliche Behandlung alkoholischer Getränke im allgemeinen nicht von derjenigen des Weins getrennt und darüber hinaus auch nicht losgelöst von einer Reihe anderer politischer Erwägungen betrachtet werden kann. Nach Auffassung der Kommission sollte dieser Punkt im Zuge der vorgeschlagenen Konsultationen weiter erörtert werden. Vor der Ausarbeitung einer kohärenten Verbrauchsteuerepolitik in diesem Bereich sollten also erst die Ansichten und Argumente abgewartet werden. Bis dahin können Mitgliedstaaten, die den derzeitigen Mindestsatz oder einen ähnlichen Satz anwenden, ihre Sätze zunächst beibehalten, um etwaige Wettbewerbsverzerrungen infolge erzwungener Anpassungen der Steuersätze auszuschließen.

¹² "Intra-Community Trade in Zero-rated Products (wine and heating gas oil)", Van Holst & Koppies im Auftrag der Europäischen Kommission (GD XXIII), September 1994

6. MINERALÖLE

a) Überprüfungsvorschriften

6.1 Artikel 10 der Richtlinie 92/82/EWG bestimmt:

"Der Rat überprüft die in dieser Richtlinie festgelegten Verbrauchsteuersätze alle zwei Jahre, erstmals spätestens am 31. Dezember 1994, auf der Grundlage eines Berichts und gegebenenfalls eines Vorschlags der Kommission und beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments die erforderlichen Maßnahmen. In dem Bericht der Kommission und bei der Prüfung der Verbrauchsteuersätze durch den Rat wird dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts, dem realen Wert der Steueransätze und allgemein den Zielen des Vertrages Rechnung getragen."

6.2 In Artikel 5 der Richtlinie ist außerdem festgelegt, daß die Kommission über die Angemessenheit der Kontrollgebühr Bericht erstattet, die einige Mitgliedstaaten auf leichtes Heizöl erheben dürfen. Weiterhin war bei Annahme der Richtlinie vereinbart worden, daß die dem Großherzogtum Luxemburg bis 31. Dezember 1994 eingeräumten Übergangssätze überprüft werden.

6.3 Aufgrund von Entscheidungen über ermäßigte Verbrauchsteuersätze und Verbrauchsteuerbefreiungen nach Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie muß die Kommission ferner die Steuersätze für schweres Heizöl mit niedrigem Schwefelgehalt und die der Italienischen Republik zugestandene Steuerbefreiung für Mineralöle, die bei der Herstellung von Tonerde auf Sardinien eingesetzt werden, überprüfen.

b) Realer Wert der Verbrauchsteuersätze

6.4 Die Richtlinie 92/82/EWG sieht folgende Mindestsätze der Verbrauchsteuer auf Mineralöle vor:

Benzin (verbleit)	337 ECU je 1.000 l (292 ECU in Luxemburg bis zum 31.12.1994)	(Artikel 3)
Benzin (unverbleit)	287 ECU je 1.000 l (242 ECU in Luxemburg bis zum 31.12.1994)	(Artikel 4)
Gasöl		(Artikel 5)
Kraftstoff	245 ECU je 1.000 l (195 ECU in Luxemburg und in Griechenland bis zum 31.12.1994)	
Verwendungsarten		
nach Art. 8 Abs. 3	18 ECU je 1.000 l	
Leichtes Heizöl	18 ECU je 1.000 l	
Schweres Heizöl	13 ECU je 1.000 l	(Artikel 6)
Flüssiggas und Methan		(Artikel 7)
Kraftstoff	100 ECU je 1.000 kg	
Verwendungsarten		
nach Art. 8 Abs. 3	36 ECU je 1.000 kg	
Heizbrennstoff	0 ECU je 1.000 kg	
Kerosin		(Artikel 8)
Kraftstoff	245 ECU je 1.000 l	
Verwendungsarten		
nach Art. 8 Abs. 3	18 ECU je 1.000 l	
Heizbrennstoff	0 ECU je 1.000 l	

- 6.5 Die Verbrauchsteuersätze für Mineralöle sind in den meisten Mitgliedstaaten kräftig, in einigen Fällen sogar um bis zu 30 % erhöht worden. Den Mitgliedstaaten kam demnach eine Anhebung der Sätze über der Inflationsrate und damit eine Erhöhung ihres Nettosteueraufkommens bei Kraftstoffen gelegen. Selbst in den Mitgliedstaaten mit den niedrigsten Mineralölsteuern liegen die Verbrauchsteuersätze für - verbleites wie unverbleites - Benzin um rund 20 % über den vorgeschriebenen Mindestsätzen. Auch die Sätze für Dieselmotorkraftstoff wurden kräftig angehoben, doch ist hier das Gefälle zwischen den vorgeschriebenen Mindestsätzen und den niedrigsten nationalen Steuersätzen nicht ganz so stark ausgeprägt wie bei Benzin. Ermöglicht wurden diese enormen Steuererhöhungen offenbar durch eine Kombination aus (real) niedrigen Ölpreisen und der relativen Preiselastizität bei Kraftstoffen. Die Mitgliedstaaten konnten somit ihre Steuereinnahmen beträchtlich erhöhen, ohne den Verbrauch signifikant zu verringern.
- 6.6 Bei den zu Heizzwecken verwendeten Brennstoffen fielen die Steuererhöhungen dagegen im allgemeinen wesentlich geringer aus. Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten haben ihre Sätze seit Januar 1993 nicht mehr angepaßt. Folglich stagnierten die Verbrauchsteuersätze für Heizbrennstoffe und damit die Steuereinnahmen; in einigen Fällen gingen sie sogar real zurück. Diese Entwicklung läßt sich u.a. dadurch erklären, daß bestimmte direkt konkurrierende Erzeugnisse wie Erdgas und Kohle von der harmonisierten Verbrauchsteuer nicht erfaßt werden und daß die Mitgliedstaaten bis zu einem gewissen Grad davor zurückgeschreckt sind, hier dieselben Maßstäbe anzulegen, die bei den Kraftstoffen zu einem höheren Steueraufkommen geführt haben.
- 6.7 Nach Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie 92/82/EWG dürfen Belgien und Luxemburg auf leichtes Heizöl einen Nullsatz anwenden, sofern sie eine Kontrollgebühr von 5 ECU je 1.000 Liter erheben. Diese Kontrollgebühr sichert den beiden Mitgliedstaaten nach Erkenntnis der Kommission Einnahmen, so daß sie in der Praxis denselben Effekt haben kann wie eine Steuer oder Abgabe.
- c) Funktionieren des Binnenmarktes
- 6.8 Sämtliche Motorenkraftstoffe sind nach Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 92/81/EWG verbrauchsteuerpflichtig. Danach sind "alle zur Verwendung als Kraftstoff [...] bestimmten oder als solche zum Verkauf angebotenen oder verwendeten Erzeugnisse als Kraftstoff zu besteuern". Da infolgedessen alle konkurrierenden Erzeugnisse unter die Verbrauchsteuer fallen, können die entsprechenden Mindestsätze der Verbrauchsteuer angehoben werden, ohne daß dadurch automatisch der Wettbewerb verzerrt wird.
- 6.9 Die diversen Kraftstoffarten werden sowohl durch die vorgeschriebenen Mindestsätze als auch durch die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Sätze sehr unterschiedlich behandelt. Dies kann zu Beschwerden von Sektoren des Handels Anlaß geben, die sich benachteiligt fühlen. Die Höhe der Besteuerung einzelner Kraftstoffarten kann jedoch durch mannigfaltige politische Zielsetzungen maßgeblich bestimmt werden.
- 6.10 Auch die Verbrauchsteuersätze der einzelnen Mitgliedstaaten für ein und dasselbe Erzeugnis weichen stark voneinander ab, was dazu führt, daß in einigen Landstrichen in großem Umfang grenzüberschreitende Einkäufe getätigt werden; dies gilt insbesondere für Anwohner grenznaher Gebiete und durchreisende Autofahrer (Transportunternehmer, Touristen usw.). Diese Entwicklung dürfte jedoch eine Folge des Binnenmarkts sein.
- 6.11 Bei den Verhandlungen über die Richtlinie 92/82/EWG war vereinbart worden, daß die Kommission die Situation in bezug auf die Steuersätze in Luxemburg und den angrenzenden Ländern nach Ablauf des Übergangszeitraums unter Berücksichtigung der

relativen Einzelhandelspreise in den betreffenden Mitgliedstaaten überprüfen sollte. Dabei wurde festgehalten, daß mögliche Verlagerungen der Nachfrage besondere Maßnahmen erforderlich machen könnten.

- 6.12 Die von der Kommission in Auftrag gegebene Untersuchung hat ergeben, daß in Luxemburg weiterhin in beträchtlichem Umfang grenzüberschreitende Einkäufe von Benzin und Dieselmotorkraftstoff getätigt werden. In der Studie wird aber eingeräumt, daß exakte Daten nur schwierig zu beschaffen sind und daß die allmähliche Anhebung der Steuersätze in Luxemburg diese Entwicklung eindämmen dürfte. Auch wenn die Verbrauchsteuersätze in Luxemburg noch immer etwas niedriger sind als in den Nachbarländern, liegen sie doch - bei Benzin sogar deutlich - über den geltenden Mindestsätzen.
- 6.13 Größere Probleme bereiten die zu Heizzwecken verwendeten Mineralöle, von denen manche verbrauchsteuerpflichtig sind, während andere - insbesondere Erdgas und Kohle - nicht besteuert werden. Aus der Sicht des Wettbewerbs stellen sich hier zwei Fragen. Die erste ist allgemeiner Art und betrifft das Wettbewerbsverhältnis, in dem die verschiedenen Heizbrennstoffe zueinander stehen: Welches Verhältnis wäre hier angemessen? Diese Frage läßt sich nur beantworten, wenn man all die unterschiedlichen politischen Ansätze und Ziele in Betracht zieht, die die steuerliche Behandlung von Brennstoffen beeinflussen können. Die zweite Frage ist konkreter: Wie können die Mindestsätze der Verbrauchsteuer angehoben werden, ohne daß der Wettbewerb - zumindest *nicht bewußt* - beeinträchtigt wird? Die Kommission hält in ihrem Grünbuch über eine Energiepolitik der Europäischen Union fest, daß eine Anhebung der Mindeststeuersätze bei derzeit verbrauchsteuerpflichtigen Brennstoffen deren Wettbewerbsposition gegenüber unbesteuerten Erzeugnissen verzerren würde.
- 6.14 Der ausgeprägte Kontrast zwischen den Steuererhöhungen der Mitgliedstaaten bei Motorkraftstoffen und bei Heizbrennstoffen scheint zu bestätigen, was bereits angedeutet wurde, daß nämlich der Ausschluß bestimmter Erzeugnisse aus dem Anwendungsbereich der Verbrauchsteuer den Möglichkeiten zur Anhebung der innerstaatlichen Sätze Grenzen setzt. Dies würde bedeuten, daß auch die Möglichkeiten zur Anhebung der gemeinsamen Mindestsätze ähnlich begrenzt sind.
- 6.15 In bezug auf betrügerische Handlungen im Zusammenhang mit Brennstoffen wurde nachgewiesen, daß der - zumindest teilweise durch die Anwendung der Kontrollgebühr anstelle einer echten Verbrauchsteuer bedingte - niedrige Einzelhandelspreis für leichtes Heizöl in Belgien und Luxemburg den Wettbewerb verzerrt, weil Kaufaufträge von Frankreich und, in geringerem Umfang, von Deutschland nach Belgien und Luxemburg umgelenkt werden. Darüber hinaus wurden aus Frankreich größere Betrugsfälle im Zusammenhang mit der Lieferung von zu belgischen Sätzen versteuertem leichtem Heizöl gemeldet.
- 6.16 Die Kommission hat, wie erwähnt, ein Beratungsunternehmen beauftragt, die relativen Vorteile von Nullsätzen und Kontrollgebühren für verbrauchsteuerpflichtige Waren zu untersuchen. Das Unternehmen ist zu dem Schluß gelangt, daß diese Gebühr als Kontrollinstrument untauglich ist, da zum einen leichtes Heizöl im Hinblick auf seine Zweckentfremdung als Kraftstoff im Inland seit jeher streng kontrolliert wird. (Ironischerweise scheint der Kontrollbedarf aufgrund dieses Substitutionsrisikos umso höher zu sein, je niedriger die Gebühr ist.) Zum anderen hat das beauftragte Unternehmen in bezug auf die Überwachung von mit einer Kontrollgebühr belegten Produkten und zum Nullsatz versteuerten Erzeugnissen dort, wo beide Kategorien Kontrollformalitäten und Beförderungsvorschriften unterliegen, keine signifikanten Unterschiede feststellen können.

d) Allgemeine Ziele des Vertrages

- 6.17 Aus *umweltpolitischer Sicht* wäre eine deutliche Anhebung der bestehenden Mineralölverbrauchsteuern und die Besteuerung bislang nicht erfaßter Erzeugnisse grundsätzlich zu begrüßen. Die wichtigsten Beweggründe hierzu sind eine Verringerung des Schadstoffausstoßes und die Internalisierung externer Kosten. Um Kohlendioxidemissionen zu reduzieren, wäre zweifellos jede Initiative willkommen. Daneben gilt es jedoch auch den Ausstoß anderer potentieller Schadstoffe wie Stickoxide, Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe und Schwefeldioxid sowie Rußpartikel zu verringern.
- 6.18 Die Internalisierung der externen Kosten ist ein zentrales *energiepolitisches* Ziel. Im jüngst erschienen Grünbuch über die Energiepolitik wurde dieser Aspekt besonders hervorgehoben und darauf hingewiesen, daß die Verbrauchsteuern hier möglicherweise einen Beitrag leisten können. Für wichtig wird auch die Diversifizierung der Energieträger erachtet, um die Abhängigkeit der Europäischen Union von Einfuhren aus Drittländern zu reduzieren. Und nicht zuletzt soll ein Ansporn zum sparsameren Umgang mit Energie gegeben werden. Dies würde sowohl für die Brennstoffe selbst als auch für die Anlagen, in denen sie verwendet werden, gelten.
- 6.19 Die *energie-* und *umweltpolitischen* Anliegen fanden ihren gemeinsamen Niederschlag im Kommissionsvorschlag zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie¹³, der vom Rat nicht angenommen wurde. Im Dezember 1994 hat der Europäische Rat in Essen beschlossen, daß die Einführung einer Art CO₂-/Energiesteuer, die bestimmte Optionen offenläßt, geprüft werden sollte. Die Kommission hat dem Rat in der Zwischenzeit einen geänderten Vorschlag unterbreitet. Analog dazu hat die Kommission aus energie-, umwelt- und agrarpolitischen Erwägungen auch einen gemeinschaftsweiten Nullsatz für Biokraftstoffe vorgeschlagen. Obgleich dieser Vorschlag im Rat auf Widerstand gestoßen ist, wird die Kommission weiterhin alles tun, damit er angenommen wird.
- 6.20 Die Internalisierung der externen Kosten ist auch ein zentraler Aspekt der *Verkehrspolitik*. Die Reduzierung des Straßenverkehrs, d.h. die zunehmende Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf andere Verkehrsträger ist ein wichtiges Ziel der aktuellen Verkehrspolitik. Eine signifikante Erhöhung der Verbrauchsteuern auf Kraftstoffe in Verbindung mit dem Ausbau der Kapazitäten anderer Verkehrsträger wurde als geeignetes Instrument zur Verwirklichung dieser Ziele in die Diskussion gebracht.
- 6.21 Das wichtigste *industriepolitische* Anliegen ist der Wettbewerb, und zwar sowohl innerhalb der Europäischen Gemeinschaft selbst als auch der zwischen der europäischen und der außereuropäischen Wirtschaft. Die Automobilindustrie befürchtet, daß höhere Kraftstoffpreise den Absatz von Neufahrzeugen in der Gemeinschaft dämpfen könnten, was mit nachteiligen Folgen für die Branche verbunden wäre, d.h. sie würde erst einmal eine Kosten-Nutzen-Analyse abwarten wollen, bevor irgendwelche spezifischen steuerlichen Maßnahmen im Kraftstoffbereich getroffen werden. Die Frage des Steuergefälles zwischen Benzin und Diesel muß sorgfältig geprüft werden; schließlich ist Europa beim Einsatz von Dieselfahrzeugen weltweit führend.
- 6.22 Auch wenn eine Weiterentwicklung des Verbrauchsteuersystems andere Bereiche der Gemeinschaftspolitik durchaus ergänzen kann, ist sorgfältig darauf zu achten, daß

¹³ KOM(92) 226 endg. (ABl. Nr. C 196 vom 23.8.1992, S. 1).

unhaltbare Wettbewerbsverzerrungen infolge einer nach Verwendungszwecken, Tätigkeiten oder Wirtschaftszweigen differenzierten Besteuerung von Energieerzeugnissen vermieden und/oder beseitigt werden. Eine optimale Besteuerung bedeutet auch, daß Energiesteuern nicht losgelöst vom gesamten Steuersystem und von den Folgen für die Ressourcenallokation in der Wirtschaft insgesamt betrachtet werden können.

- 6.23 Sowohl im Weißbuch der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung als auch in den diesbezüglichen Schlußfolgerungen, die der Europäische Rat im Dezember 1993 in Brüssel gezogen hat, wird die Anhebung der Verbrauchsteuersätze auf Energieprodukte zusammen mit der Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verbrauchsteuer als Kompensationsmöglichkeit zur Senkung der auf dem Faktor Arbeit lastenden Abgaben in Betracht gezogen.
- 6.24 Die vorstehend dargelegten allgemeinen politischen Zielsetzungen sind für das weitere Vorgehen in bezug auf die Verbrauchsteuern auf Mineralöle maßgeblich. Eine verstärkte Koordinierung auf diesen Gebieten muß im Zentrum der weiteren Entwicklung des Verbrauchsteuersystems stehen. Bei einer Reihe von Erzeugnissen wären allerdings auch einige spezifische Aspekte zu beachten. Die Bedenken sind hier zwar in den meisten Fällen umweltpolitischer Art, doch können auch Wechselwirkungen mit anderen Zielen der Gemeinschaftspolitik auftreten. Die Fragen, die der Klärung bedürfen, betreffen die unterschiedliche Behandlung von verbleitem und unverbleitem Benzin, das Steuergefälle zwischen Benzin und Diesel sowie die nach dem Schwefelgehalt gestaffelte Besteuerung von schwerem Heizöl (die letzte Frage wäre im Rahmen der erwähnten Prüfung zu klären).
- 6.25 Zwischen den Mindestsätzen der Verbrauchsteuer auf verbleites und unverbleites Benzin besteht derzeit eine Spanne von 50 ECU je 1.000 Liter. Nach Artikel 4 der Richtlinie 92/82/EWG müssen die Mitgliedstaaten außerdem unverbleites Benzin niedriger besteuern als bleihaltiges Benzin. Bei Annahme der Richtlinie waren die Mitgliedstaaten freiwillig übereingekommen, bei den Steuersätzen eine Differenz von 50 ECU je 1.000 Liter zugunsten von unverbleitem Benzin zu wahren, auch wenn sie dazu nicht verpflichtet sind. Die Kommission stellt fest, daß diese Spanne in mehreren Mitgliedstaaten nicht eingehalten wird.
- 6.26 Die Einführung des günstigeren Satzes für unverbleites Benzin war Teil einer Gesamtstrategie, mit der der verstärkte Einsatz dieses Erzeugnisses anstelle von verbleitem Benzin gefördert werden sollte. Diese Strategie war sehr erfolgreich. Gleichzeitig schreibt die Richtlinie 88/76/EWG vom 3. Dezember 1987 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren¹⁴ vor, daß alle Neufahrzeuge seit dem 1. Oktober 1990 mit unverbleitem Benzin betrieben werden müssen. Und nicht zuletzt hat sich das Konsumverhalten so stark geändert, daß unverbleites Benzin mittlerweile mehr als 50 % der Nachfrage nach Benzin insgesamt ausmacht. Dies ist nicht nur auf die technischen Anforderungen von Neufahrzeugen zurückzuführen, sondern spiegelt auch den Wandel der öffentlichen Meinung und der Haltung der Verbraucher wider.
- 6.27 Unter diesen Umständen wäre es nunmehr angebracht, unverbleites Benzin als Standardkraftstoff mit einem Regelmindestsatz der Verbrauchsteuer zu belegen. Unterschiede zwischen den Sätzen für verbleites und unverbleites Benzin sollten dann als Strafzuschlag für bleihaltiges Benzin präsentiert werden. Davon abgesehen sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, verbleites Benzin höher als unverbleites zu besteuern.

¹⁴ ABI. Nr. L 36 vom 9.2.1988.

6.28 Die Besteuerung von Benzin und von Dieselmotorkraftstoff weicht sowohl bei den vorgeschriebenen Mindestsätzen als auch bei den Steuersätzen der einzelnen Mitgliedstaaten stark voneinander ab. Ein Grund für diese Kluft ist der gewerbliche Dieselmotorkraftstoffverbrauch durch Straßentransport-, Bus- und Taxiunternehmen. Verkehrspolitisch wäre eine Annäherung der Sätze jedoch zu rechtfertigen, da hier eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene und auf Binnenwasserstraßen angestrebt wird. Auch bei Kraftfahrzeugen wäre eine Annäherung der Sätze denkbar, denn Dieselmotorkraftstoff ist - legt man die Kilometerleistung je Liter zugrunde - sparsamer als Benzin, was für sich genommen bereits einen Anreiz zum Kauf von Dieselfahrzeugen bietet.

6.29 Bei schwerem Heizöl wäre aus Umweltschutzgründen ein steuerlicher Vorteil zugunsten schwach schwefelhaltiger Sorten angebracht. Aus der Sicht der Energiepolitik wären bei der Einführung einer solchen Maßnahme jedoch auch andere Aspekte zu berücksichtigen; so haben manche Unternehmen mittlerweile ihre Anlagen nachgerüstet, um die Nachteile von Heizöl mit hohem Schwefelgehalt auszugleichen.

e) **Schlußfolgerungen**

6.30 In Anbetracht der vorstehend dargelegten Argumente und Anliegen hält die Kommission fest, daß für Motorkraftstoffe und Heizbrennstoffe grundsätzlich unterschiedliche Überlegungen gelten.

6.31 Bei Heizbrennstoffen sprechen nach Auffassung der Kommission wichtige Gründe für eine Anhebung der Mindestsätze und, im Einklang damit, für die Besteuerung von bislang nicht erfaßten Erzeugnissen. Dies wiederum setzt die Lösung von Problemen im Zusammenhang mit den weitergesteckten Zielen des Vertrages voraus, da es einer ausgewogenen Betrachtungsweise im Hinblick auf ein angemessenes Wettbewerbsverhältnis zwischen den diversen Produkten bedarf. Eine Verbrauchsteuer auf Erdgas mag zwar grundsätzlich angebracht erscheinen, doch genauso wichtig ist es, dem Erdgas einen steuerlichen Vorteil gegenüber anderen Brennstoffen einzuräumen. Fragen wie diese müssen ausführlich untersucht werden, bevor ein endgültiger Standpunkt eingenommen werden kann. Die Kommission kommt daher zu dem Schluß, daß diese Fragen in den erwähnten umfassenden Konsultationen erörtert werden sollten. Auf diese Weise könnten auch den Ergebnissen des Meinungsaustauschs über das Grünbuch der Kommission zur Energiepolitik, dem bis Ende 1995 ein Weißbuch folgen soll, und dem möglichen Beitrag der Verbrauchsteuern zur Förderung der Umweltpolitik auf Gemeinschaftsebene Rechnung getragen werden.

6.32 Die in der Entscheidung 93/697/EWG des Rates vorgesehene Überprüfung der Besteuerung von schwerem Heizöl entsprechend dem Schwefelgehalt sollte nach Ansicht der Kommission im Rahmen der generellen Revision der Verbrauchsteuern auf Heizbrennstoffe nach Abschluß der Konsultationen erfolgen. Die Steuerbefreiung für Mineralöle, die bei der Herstellung von Tonerde auf Sardinien als Brennstoff verwendet werden, sollte nach dem Dafürhalten der Kommission im Rahmen der allgemeinen Revision gemäß Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 92/81/EWG geprüft werden, bei der es um die nach Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie eingeräumten Steuerbefreiungen und -ermäßigungen geht. Bis dahin empfiehlt die Kommission dem Rat, Anträge auf Verlängerung solcher Einzelmaßnahmen bis 31. Dezember 1996 zu befürworten. Gleichzeitig könnten angesichts des Interesses, das einige Mitgliedstaaten gezeigt haben, auch die in Absatz 1 Buchstabe b) und Absatz 2 Buchstabe b) der Richtlinie 92/81/EWG vorgesehenen Befreiungen gemäß Artikel 8 Absatz 7 überprüft werden.

- 6.33 Wegen des engen Zusammenhangs zwischen den Mindestsätzen für Heizbrennstoffe und den Mindestsätzen für Mineralöle, die zu den in Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie 92/81/EWG genannten Zwecken verwendet werden, schlägt die Kommission vor, auch in diesem Bereich bis zum Abschluß der Konsultationen auf Maßnahmen zu verzichten.
- 6.34 Im Kraftstoffbereich, in dem alle konkurrierenden Produkte verbrauchsteuerpflichtig sind, wären nach Auffassung der Kommission einige Aspekte noch genauer zu prüfen. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen Benzin und Dieselmotorkraftstoff sowie die angemessene steuerliche Differenzierung von verbleitem und unverbleitem Benzin. Eine entsprechende Reform der Kraftstoffsteuer sollte im Rahmen des Konsultationsverfahrens und im Hinblick auf eine kohärente Gesamtstrategie für die Zukunft ins Auge gefaßt werden.
- 6.35 Nach Auffassung der Kommission sollte bei künftigen Vorschlägen auf diesem Gebiet darauf geachtet werden, daß unverbleites Benzin als Standardkraftstoff eingestuft wird, der mit einem Regelmindestsatz zu besteuern ist. Etwaige Unterschiede zwischen den Steuersätzen für verbleites und unverbleites Benzin - sofern gewünscht - sollten dann als Strafzuschlag für bleihaltiges Benzin präsentiert werden.
- 6.36 Die Kommission stellt fest, daß alle Mitgliedstaaten ihre Verbrauchsteuersätze für Motorkraftstoffe angehoben haben, ohne daß sie dazu durch höhere Mindestsätze gezwungen gewesen wären. Die Mindestsätze für unverbleites Benzin müßten, wie eingangs erwähnt, um 20 % angehoben werden, um mit der Entwicklung der einzelstaatlichen Steuersätze für dieses Erzeugnis wenigstens Schritt zu halten. Da jedoch in allen Mitgliedstaaten Steuererhöhungen vorgenommen wurden, haben sich die Sätze nur geringfügig einander angenähert. Anstatt aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich eine Anhebung der Mindestsätze vorzuschlagen, wäre nach Ansicht der Kommission zu prüfen, ob nicht gegebenenfalls auch andere, zusätzliche Maßnahmen zur Annäherung der Steuersätze getroffen werden müßten.

ANHANG A

**VERBRAUCHSTEUERAUFKOMMEN IN % DES BRUTTOINLANDSPRODUKTS
(1992)**

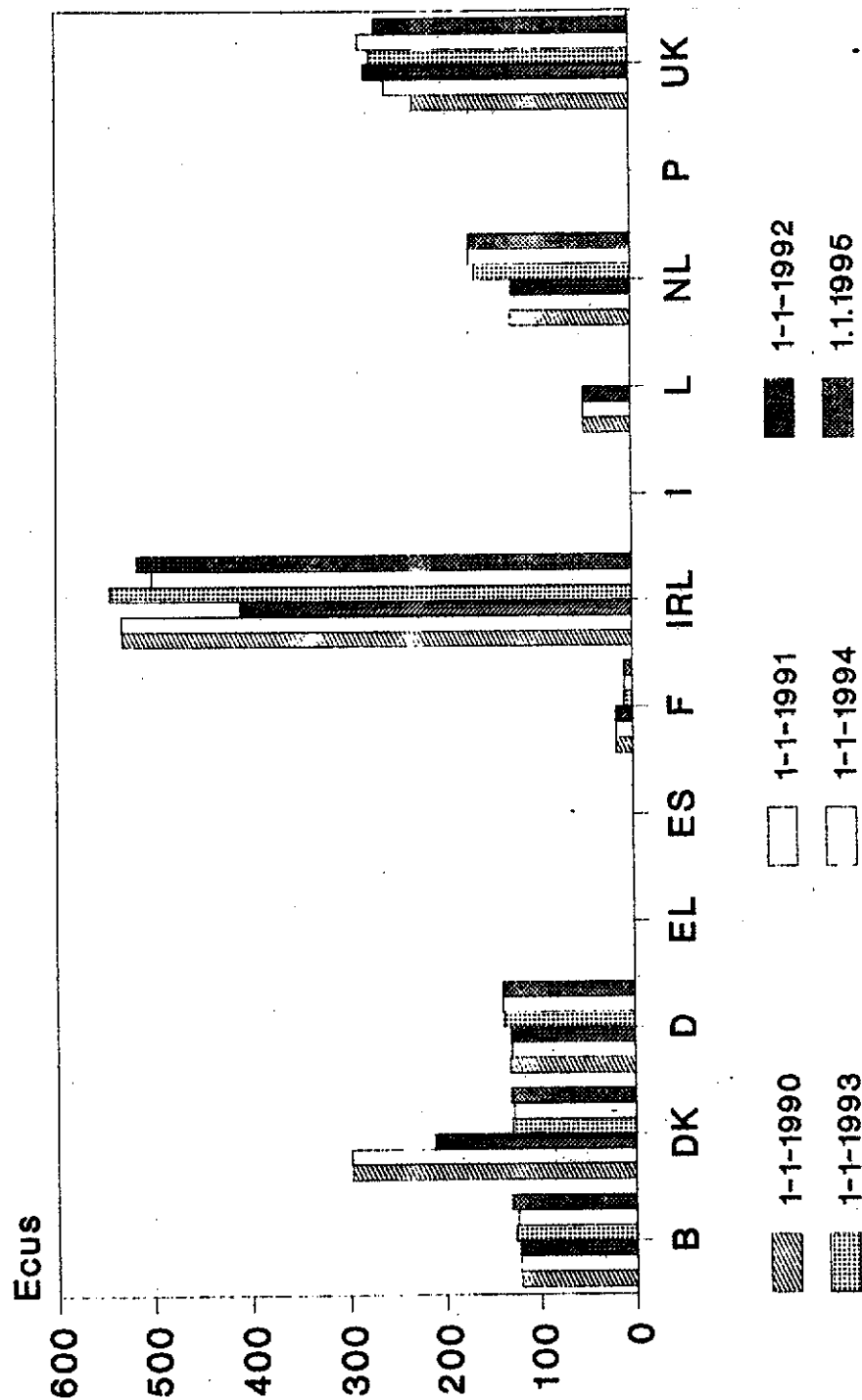
	Verbrauchsteuer- aufkommen in % des BIP	Gesamtes Steueraufkommen in % des BIP	Prozentualer Anteil der Verbrauchsteuern am gesamten Steueraufkommen
Belgien	2,3 %	45,7 %	5,0 %
Dänemark	4,1 %	48,8 %	8,4 %
Deutschland	2,8 %	42,5 %	6,6 %
Griechen- land	4,4 %	41,1 %	10,7 %
Spanien	2,5 %	36,8 %	6,8 %
Frankreich	2,6 %	43,7 %	5,9 %
Irland	6,0 %	37,1 %	16,2 %
Italien	3,7 %	41,9 %	8,8 %
Luxemburg	4,5 %	49,2 %	9,1 %
Niederlande	2,7 %	47,8 %	5,6 %
Portugal	4,5 %	35,7 %	12,6 %
Vereinigtes Königreich	3,7 %	34,0 %	10,9 %

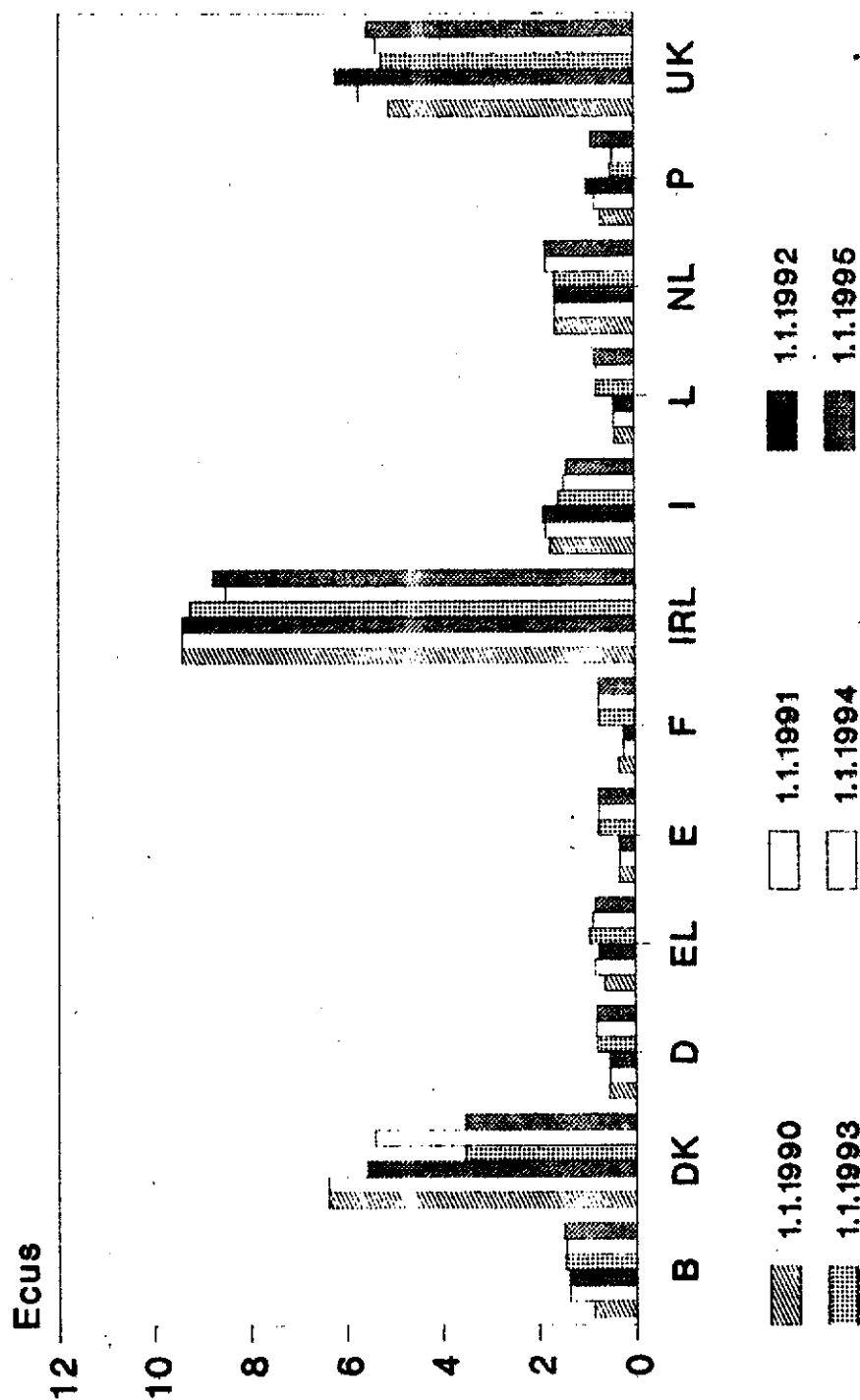
ANHANG B

MINDESTSÄTZE DER VERBRAUCHSTEUER

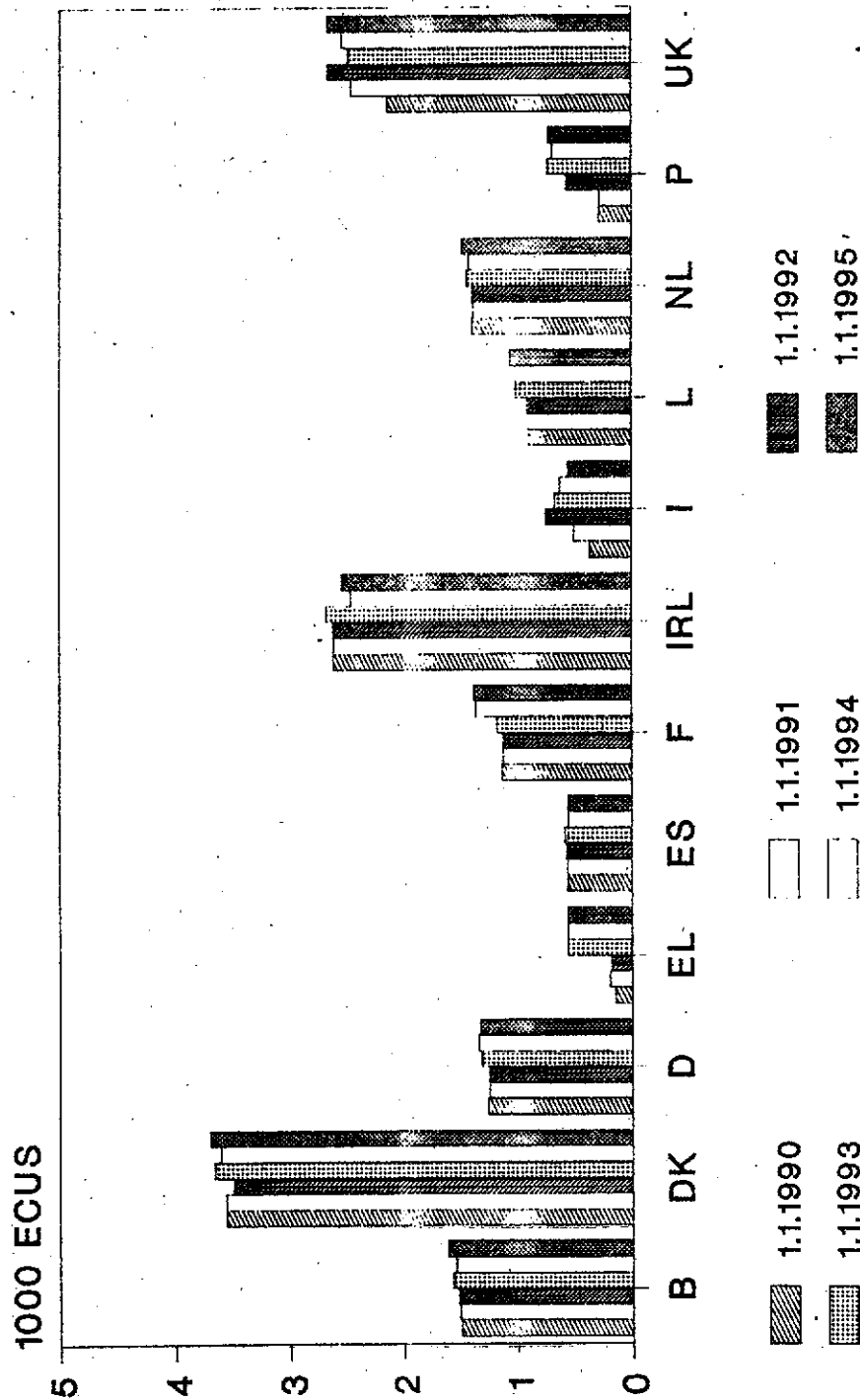
ERZEUGNIS	MINDESTSATZ
TABAKWAREN	
<i>Zigaretten</i>	Kombination aus spezifischer und Ad-Valorem-Steuer; die Belastung muß bei mindestens 57 % des Einzelhandelspreises der gängigsten Preisklasse liegen
<i>Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten</i>	30 % des Einzelhandelspreises oder 20 ECU je kg
<i>Zigarren und Zigarillos</i>	5 % des Einzelhandelspreises oder 7 ECU je 1.000 Stück oder je kg
<i>Anderer Rauchtabak</i>	20 % des Einzelhandelspreises oder 15 ECU je kg
ALKOHOL UND ALKOHOLISCHE GETRÄNKE	
<i>Wein (stiller Wein und Schaumwein)</i>	0 ECU je hl des Erzeugnisses
<i>Zwischenerzeugnisse</i>	45 ECU je hl des Erzeugnisses
<i>Bier</i>	0.748 ECU je hl/Grad Plato oder 1.87 ECU je hl/Grad Alkohol des Fertigerzeugnisses
<i>Alkohol</i>	550 ECU je hl reinen Alkohol (1.000 ECU in Mitgliedstaaten mit Sätzen über 1.000 ECU)
MINERALÖLERZEUGNISSE	
<i>Verwendung als Kraftstoff</i>	
Unverbleites Benzin	287 ECU je 1.000 l
Verbleites Benzin	337 ECU je 1.000 l
Gasöl (Dieselkraftstoff)	245 ECU je 1.000 l
Kerosin	245 ECU je 1.000 l
Flüssiggas und Methan	100 ECU je 1.000 kg
<i>Verwendung zu Heizzwecken</i>	
Gasöl (leichtes Heizöl)	18(5) ¹ ECU je 1.000 l
Kerosin	0 ECU je 1.000 l
Flüssiggas und Methan	0 ECU je 1.000 kg
Schweres Heizöl	13 ECU je 1.000 kg
<i>Verwendungsarten nach Art. 8 Abs. 3</i>	
Gasöl	
Kerosin	18 ECU je 1.000 l
Flüssiggas und Methan	18 ECU je 1.000 kg
	36 ECU je 1.000 kg

1. Kontrollgebühr von 5 ECU je 1.000 l in Belgien und Luxemburg.

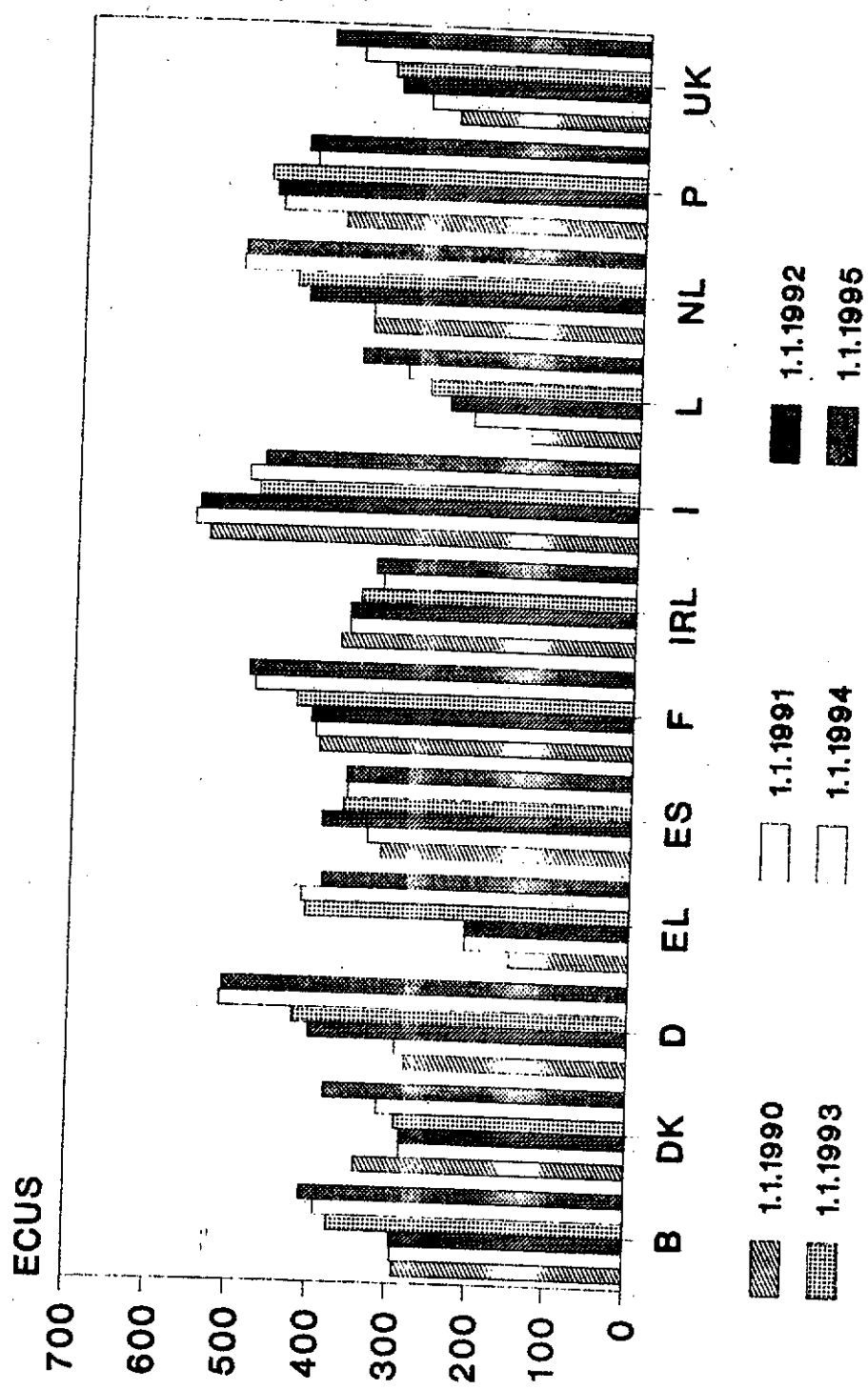




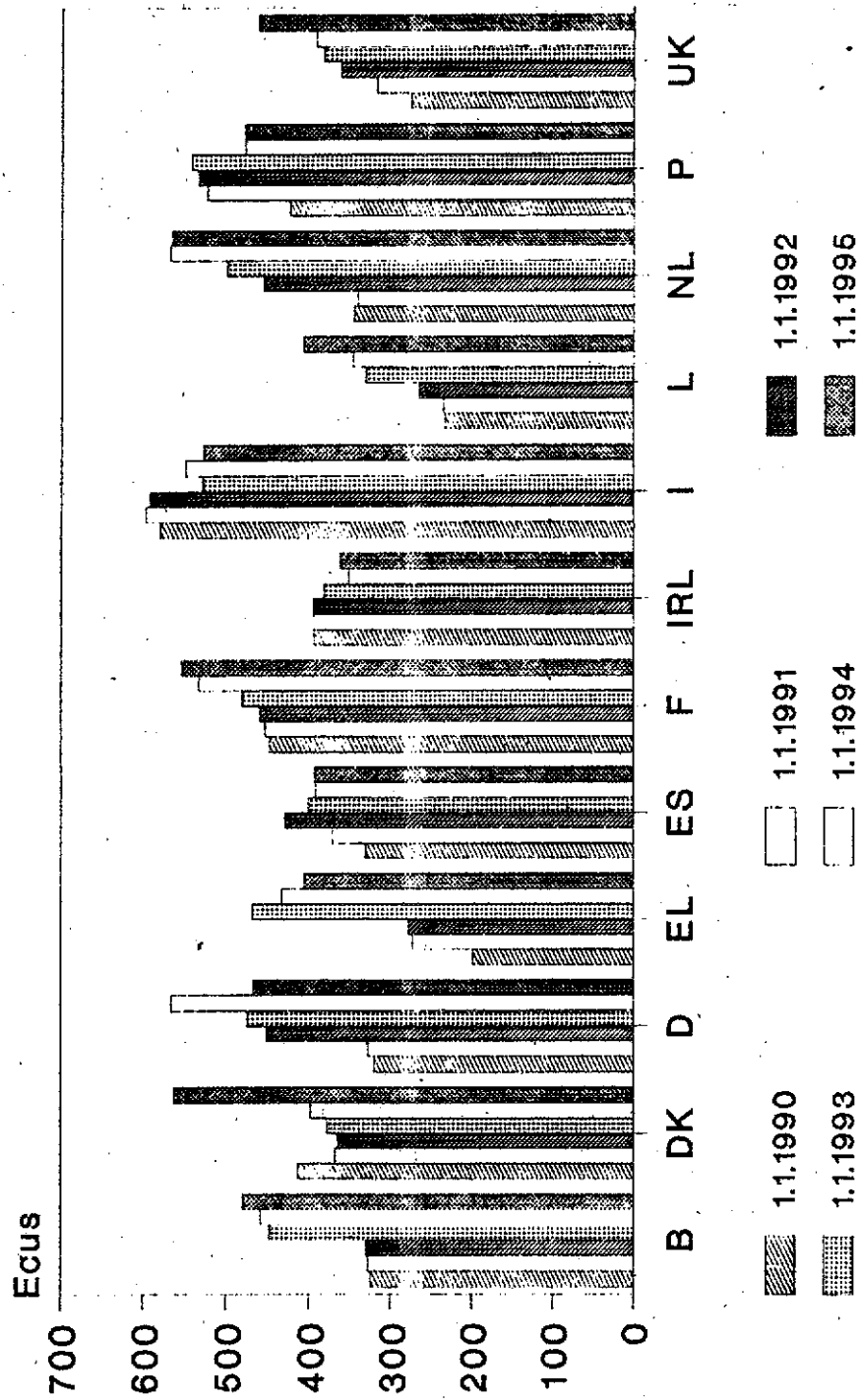
VERBRAUCHSTEUERSÄTZE **ALKOHOL (pro hektoliter reinen Alkohol)**



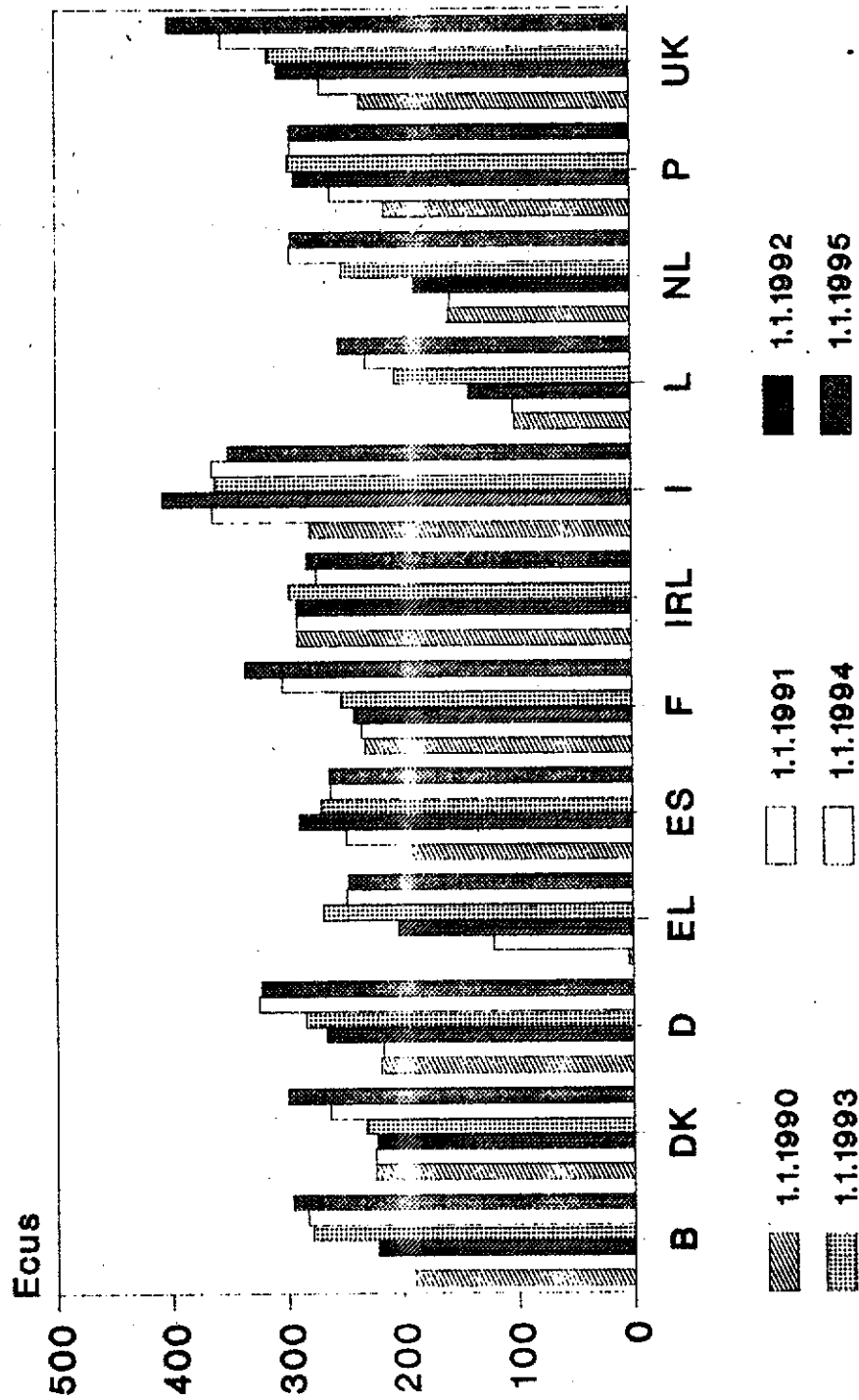
VERBRAUCHSTEUERSÄTZE BLEIFREIES BENZIN (pro 1000 Liter)



VERBRAUCHSTEUERSÄTZE VERBLEITES BENZIN (pro 1000 liter)



VERBRAUCHSTEUERSÄTZE GASOL (pro 1000 Liter)



ANHANG D.1

ENTWICKLUNG DER VERBRAUCHSTEUERSÄTZE
1.1.1993 BIS 1.1.1995

WEIN

Mitgliedstaat	Verbrauch- steuer am 1.1.93 (zum ECU- Kurs vom 1.10.92)	Verbrauch- steuer am 1.1.95 (zum ECU- Kurs vom 3.10.94)	Veränderung in % (in ECU)	Veränderung in % (in Landes- währung)
Belgien	36,28	37,22	3 %	0 %
Dänemark	86,10	86,95	1 %	0 %
Deutschland	0,00	0,00	0 %	0 %
Griechenland	0,00	0,00	0 %	0 %
Spanien	0,00	0,00	0 %	0 %
Frankreich	3,31	3,35	1 %	0 %
Irland	271,88	271,58	0 %	5 %
Italien	0,00	0,00	0 %	0 %
Luxemburg	0,00	0,00	0 %	0 %
Niederlande	48,51	49,94	3 %	0 %
Österreich	-	0,00	-	-
Portugal	0,00	0,00	0 %	0 %
Finnland	-	284,24	-	-
Schweden	-	284,30	-	-
Vereinigtes Königreich	165,89	179,58	8 %	6 %
EG- Mindestsatz	0,00	0,00	0 %	0 %

ANHANG D.2

ENTWICKLUNG DER VERBRAUCHSTEUERSÄTZE
1.1.1993 BIS 1.1.1995

BIER
(in ECU je hl/Grad Plato des Fertigerzeugnisses)

Mitgliedstaat	Verbrauch- steuer am 1.1.93 (zum ECU- Kurs vom 1.10.92)	Verbrauch- steuer am 1.1.95 (zum ECU- Kurs vom 3.10.94)	Veränderung in % (in ECU)	Veränderung in % (in Landes- währung)
Belgien	1,46	1,49	3 %	0 %
Dänemark	3,29	3,32	1 %	0 %
Deutschland	0,79	0,80	1 %	0 %
Griechenland	0,95	0,82	-13 %	0 %
Spanien	0,76	0,75	-2 %	13 %
Frankreich	0,75	0,76	1 %	0 %
Irland	9,24	8,75	-5 %	0 %
Italien	1,57	1,40	-10 %	0 %
Luxemburg	0,79	0,81	3 %	0 %
Niederlande	1,65	1,82	10 %	7 %
Österreich	-	1,48	-	-
Portugal	1,22	1,31	7 %	20 %
Finnland	-	11,37	-	-
Schweden	-	10,09	-	-
Vereinigtes Königreich	5,24	5,53	6 %	4 %
EG- Mindestsatz	0,75	0,75	0 %	0 %

ANHANG D.3

ENTWICKLUNG DER VERBRAUCHSTEUERSÄTZE
1.1.1993 BIS 1.1.1995

ALKOHOL

Mitgliedstaat	Verbrauch- steuer am 1.1.93 (zum ECU- Kurs vom 1.10.92)	Verbrauch- steuer am 1.1.95 (zum ECU- Kurs vom 3.10.94)	Veränderung in % (in ECU)	Veränderung in % (in Landes- währung)
Belgien	1566,03	1606,68	3 %	0 %
Dänemark	3662,13	3698,49	1 %	0 %
Deutschland	1315,95	1326,65	1 %	0 %
Griechenland	549,12	550,00	0 %	16 %
Spanien	578,31	551,59	-5 %	10 %
Frankreich	1174,32	1381,45	18 %	16 %
Irland	2676,78	2757,34	3 %	9 %
Italien	662,90	593,32	-10 %	0 %
Luxemburg	1011,14	1037,39	3 %	0 %
Niederlande	1433,96	1540,05	7 %	4 %
Österreich	-	739,26	-	-
Portugal	726,86	715,15	-2 %	10 %
Finnland	-	5016,08	-	-
Schweden	-	5131,68	-	-
Vereinigtes Königreich	2484,66	2634,06	6 %	4 %
EG- Mindestsatz	550,00	550,00	0 %	

ANHANG D.4

**ENTWICKLUNG DER VERBRAUCHSTEUERSÄTZE
1.1.1993 BIS 1.1.1995**

UNVERBLEITES BENZIN

Mitgliedstaat	Verbrauch- steuer am 1.1.93 (zum ECU- Kurs vom 1.10.92)	Verbrauch- steuer am 1.1.95 (zum ECU- Kurs vom 3.10.94)	Veränderung in % (in ECU)	Veränderung in % (in Landes- währung)
Belgien	374,86	409,89	9 %	7 %
Dänemark	293,26	381,80	30 %	29 %
Deutschland	423,17	509,85	20 %	20 %
Griechenland	409,92	389,04	-5 %	10 %
Spanien	365,06	361,60	-1 %	14 %
Frankreich	426,12	544,70	28 %	26 %
Irland	348,37	345,82	-1 %	5 %
Italien	478,13	471,43	-1 %	10 %
Luxemburg	267,83	354,48	32 %	29 %
Niederlande	438,36	502,43	15 %	11 %
Österreich	293,98	333,40	13 %	11 %
Portugal	474,29	442,88	-7 %	4 %
Finnland	390,28	456,97	17 %	12 %
Schweden	523,98	440,63	-16 %	5 %
Vereinigtes Königreich	323,09	400,48	24 %	22 %
EG- Mindestsatz	287,00	287,00	0 %	0 %

ENTWICKLUNG DER VERBRAUCHSTEUERSÄTZE
1.1.1993 BIS 1.1.1995

VERBLEITES BENZIN

Mitgliedstaat	Verbrauch- steuer am 1.1.93 (zum ECU- Kurs vom 1.10.92)	Verbrauch- steuer am 1.1.95 (zum ECU- Kurs vom 3.10.94)	Veränderung in % (in ECU)	Veränderung in % (in Landes- währung)
Belgien	447,61	479,47	7 %	4 %
Dänemark	378,04	467,29	24 %	22 %
Deutschland	474,77	561,88	18 %	17 %
Griechenland	469,05	406,10	-13 %	0 %
Spanien	401,21	393,68	-2 %	13 %
Frankreich	481,34	584,77	21 %	20 %
Irland	382,49	378,16	-1 %	4 %
Italien	528,42	527,32	0 %	11 %
Luxemburg	331,95	407,62	23 %	20 %
Niederlande	500,53	566,45	13 %	10 %
Österreich	355,38	406,59	14 %	12 %
Portugal	542,86	478,64	-12 %	-1 %
Finnland	462,16	532,21	15 %	10 %
Schweden	592,86	498,01	-16 %	5 %
Vereinigtes Königreich	383,55	462,11	20 %	18 %
EG- Mindestsatz	337,00	337,00	0 %	0 %

ANHANG D.6

ENTWICKLUNG DER VERBRAUCHSTEUERSÄTZE
1.1.1993 BIS 1.1.1995

GASÖL (DIESELKRAFTSTOFF)

Mitgliedstaat	Verbrauchs- steuer am 1.1.93 (zum ECU- Kurs vom 1.10.92)	Verbrauchs- steuer am 1.1.95 (zum ECU- Kurs vom 3.10.94)	Veränderung in % (in ECU)	Veränderung in % (in Landes- währung)
Belgien	278,68	296,03	6 %	4 %
Dänemark	266,58	299,49	12 %	11 %
Deutschland	283,83	322,56	14 %	13 %
Griechenland	268,03	245,71	-8 %	6 %
Spanien	269,64	262,24	-3 %	12 %
Frankreich	251,61	326,00	30 %	28 %
Irland	297,33	297,46	0 %	6 %
Italien	361,70	349,82	-3 %	8 %
Luxemburg	204,69	253,02	24 %	20 %
Niederlande	250,51	295,09	18 %	14 %
Österreich	218,86	243,22	11 %	9 %
Portugal	297,14	315,18	6 %	19 %
Finnland	185,79	298,46	61 %	53 %
Schweden	372,73	313,10	-16 %	5 %
Vereinigtes Königreich	315,32	400,48	27 %	25 %
EG- Mindestsatz	245,00	245,00	0 %	0 %

ENTWICKLUNG DER VERBRAUCHSTEUERSÄTZE
1.1.1993 BIS 1.1.1995

GASÖL (LEICHTES HEIZÖL)

Mitgliedstaat	Verbrauch- steuer am 1.1.93 (zum ECU- Kurs vom 1.10.92)	Verbrauch- steuer am 1.1.95 (zum ECU- Kurs vom 3.10.94)	Veränderung in % (in ECU)	Veränderung in % (in Landes- währung)
Belgien	5,00	5,31	6 %	4 %
Dänemark	229,90	299,49	30 %	29 %
Deutschland	41,28	41,62	1 %	0 %
Griechenland	153,72	133,09	-13 %	0 %
Spanien	79,52	76,72	-4 %	11 %
Frankreich	63,99	73,80	15 %	14 %
Irland	49,71	47,11	-5 %	0 %
Italien	361,70	349,82	-3 %	8 %
Luxemburg	5,18	5,31	3 %	0 %
Niederlande	46,29	47,66	3 %	0 %
Österreich	46,89	48,05	2 %	0 %
Portugal	0,00	0,00	-	0 %
Finnland	19,40	33,91	75 %	67 %
Schweden	197,17	168,78	-14 %	7 %
Vereinigtes Königreich	16,93	27,37	62 %	59 %
EG- Mindestsatz	18,00	18,00	0 %	0 %

ENTWICKLUNG DER VERBRAUCHSTEUERSÄTZE
1.1.1993 BIS 1.1.1995

SCHWERES HEIZÖL

Mitgliedstaat	Verbrauch- steuer am 1.1.93 (zum ECU- Kurs vom 1.10.92)	Verbrauch- steuer am 1.1.95 (zum ECU- Kurs vom 3.10.94)	Veränderung in % (in ECU)	Veränderung in % (in Landes- währung)
Belgien	18,50	18,98	3 %	0 %
Dänemark	260,27	262,85	1 %	0 %
Deutschland	15,48	15,61	1 %	0 %
Griechenland	47,30	40,95	-13 %	0 %
Spanien	13,01	13,08	1 %	16 %
Frankreich	19,35	21,73	12 %	11 %
Irland	10,13	13,39	32 %	39 %
Italien	52,03	46,57	-10 %	0 %
Luxemburg	18,50	18,98	3 %	0 %
Niederlande	15,43	15,91	3 %	0 %
Österreich	14,45	14,79	2 %	0 %
Portugal	51,43	28,10	-45 %	-39 %
Finnland	18,26	34,19	87 %	79 %
Schweden	207,55	177,66	-14 %	7 %
Vereinigtes Königreich	13,17	21,23	61 %	58 %
EG- Mindestsatz	13,00	13,00	0 %	0 %

ANHANG E

ENTWICKLUNG DER KURSE FÜR DIE UMRECHNUNG
DES ECU IN LANDESWÄHRUNG

Währung	1 ECU in Landeswährung			Veränderung in % in zwei Jahren
	Kurs am 1.10.92	Kurs am 1.10.93	Kurs am 3.10.1994	
Belgischer Franken	40,5484	41,3455	39,5224	2,5 %
Dänische Krone	7,60759	7,71643	7,53281	1,0 %
Deutsche Mark	1,93777	1,90933	1,92213	0,8 %
Griechische Drachme	253,707	274,904	293,028	-15,5 %
Spanische Peseta	138,333	154,073	159,014	-15,0 %
Französischer Franken	6,65065	6,65763	6,55831	1,4 %
Irishes Pfund	0,750341	0,815414	0,791706	-5,5 %
Italienische Lira	1729,67	1857,14	1932,52	-11,7 %
Luxemburgischer Franken	40,5484	41,3455	39,5224	2,5 %
Holländischer Gulden	2,21624	2,14447	2,15253	2,9 %
Österreichischer Schilling	13,8444	13,4339	13,5271	2,3 %
Portugiesischer Escudo	174,999	196,425	195,763	-11,9 %
Finnmark	6,25968	6,81121	5,98076	4,5 %
Schwedische Krone	7,40482	9,475	9,23674	-24,7 %
Pfund Sterling	0,797291	0,779574	0,782062	1,9 %

ANHANG F

**ANSTIEG DER VERBRAUCHERPREISE
1993-1994**

(IN % DER PREISE IN LANDESWÄHRUNG)

	1993	1994	kumuliert
Belgien	2.8	2.4	5.3
Dänemark	1.3	2.0	3.3
Deutschland	4.1	3.0	7.2
Griechenland	14.5	10.9	27.0
Spanien	4.6	4.7	9.5
Frankreich	2.1	1.8	3.9
Irland	1.4	2.3	3.7
Italien	4.5	4.0	8.7
Luxemburg	3.6	2.2	5.9
Niederlande	2.1	2.8	5.0
Portugal	6.5	5.2	12.0
Vereinigtes Königreich	1.6	2.5	4.1
EUR 12	3.4	3.1	6.6

Quelle: EUROSTAT

726/95

ANHANG G

VERBRAUCHSTEUERSÄTZE FÜR ZIGARETTEN
(JE 1.000 STÜCK DER GÄNGIGSTEN PREISKLASSE)

Mitglied- staat	Einzelhan- delspreis (EHP) der gängigsten Klasse	MwSt	VERBRAUCHSTEUER				
			Spezifische Verbrauchssteuer		Ad- valorem- Verbrauch- steuer	Globale Verbrauchssteuer	
			in % des EHP	in ECU	in % der Gesamt- steuer ¹	in % des EHP	in ECU
Belgien	116,39	17,01 %	9,03	10,38 %	50,00 %	67,23	57,76 %
Dänemark	192,49	20,00 %	80,55	50,38 %	21,22 %	121,40	63,07 %
Deutsch- land	127,46	13,04 %	43,18	47,24 %	24,80 %	74,79	58,68 %
Griechen- land	81,90	15,25 %	2,98	5,00 %	53,86 %	47,09	57,50 %
Spanien	39,30	13,79 %	2,52	9,12 %	50,00 %	22,17	56,40 %
Frankreich	125,79	15,68 %	4,72	5,04 %	54,95 %	73,84	58,70 %
Irland	173,04	17,36 %	72,26	54,99 %	16,82 %	101,37	58,58 %
Italy	80,21	15,97 %	2,93	5,00 %	53,35 %	45,72	57,00 %
Luxemburg	88,05	10,71 %	3,04	5,02 %	54,50 %	51,02	57,95 %
Nieder- lande	104,99	14,89 %	37,75	50,01 %	21,05 %	59,85	57,00 %
Österreich	107,19	16,67 %	17,15	21,72 %	41,00 %	61,10	57,00 %
Portugal	66,41	14,53 %	7,42	13,67 %	56,00 %	44,60	67,17 %
Finnland	166,37	18,03 %	12,54	9,97 %	50,00 %	95,72	57,54 %
Schweden ³	165,10	20,00 %	81,20	71,09 %	0,00 %	81,20	49,18 %
Vereinigtes Königreich	172,62	14,98 %	73,70	54,97 %	20,00 %	108,23	62,70 %

1. Vorgeschriebener Prozentsatz zwischen 5 und 55 %.
2. Vorgeschriebener Prozentsatz von mindestens 57 %.
3. Schweden muß die Ad-valorem-Verbrauchssteuer erst ab 1996 anwenden und den vorgeschriebenen Prozentsatz von 57 % erst ab 1999 überschreiten.

15.12.95**Beschluß**
des Bundesrates

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über die Verbrauchsteuersätze gemäß der Richtlinie 92/79/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten, der Richtlinie 92/80/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf andere Tabakwaren als Zigaretten, der Richtlinie 92/84/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke sowie der Richtlinie 92/82/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze für Mineralöle
KOM(95) 285 endg.; Ratsdok. 9822/95

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.