

16.07.97

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

EU - Fz

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/12/EWG über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren (Verbrauchsteuerausschuß)

KOM(97) 326 endg.; Ratsdok. 9527/97

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 16. Juli 1997 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 30. Juni 1997 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

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

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

Hinweis: vgl. Drucksache 854/90 =AE-Nr. 902677

BEGRÜNDUNG

1. Derzeitige Befugnisse des Verbrauchsteuerausschusses

Gemäß Artikel 24 der Richtlinie 92/12/EWG in der Fassung von Artikel 1 Nummer 11 der Richtlinie 94/74/EG wird die Kommission zur Gewährleistung der korrekten und einheitlichen Auslegung und Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen im Verbrauchsteuerbereich von einem Verbrauchsteuerausschuß unterstützt.

Damit werden dem Verbrauchsteuerausschuß Befugnisse zweierlei Art übertragen - er kann nämlich

- als sogenannter Regelungsausschuß in bezug auf Maßnahmen zur Anwendung der Artikel 5¹, 7², 15b³, 18⁴ und 23⁵ der Richtlinie 92/12/EWG, des Artikels 27⁶ der Richtlinie 92/83/EWG sowie der Richtlinie 95/60/EG⁷ und
- als beratender Ausschuß

tätig werden.

1.1 Befugnisse als "Regelungsausschuß"

In seiner Funktion als Regelungsausschuß hat der Verbrauchsteuerausschuß zu folgenden Verordnungen Stellung genommen:

- a) Verordnung (EWG) Nr. 2719/92 der Kommission vom 11. September 1992 zum begleitenden Verwaltungsdokument bei der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung, geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 2225/93;
- b) Verordnung (EWG) Nr. 3649/92 der Kommission vom 17. Dezember 1992 über ein vereinfachtes Begleitdokument für die Beförderung von verbrauchsteuerpflichtigen Waren, die sich bereits im steuerrechtlich freien Verkehr des Abgangsmitgliedstaats befinden;
- c) Verordnung (EG) Nr. 31/96 der Kommission vom 10. Januar 1996 über die Verbrauchsteuerfreistellungsbescheinigung;

¹ Anpassung der Zolllapiere an die Erfordernisse der Verbrauchsteuern.

² Begleitdokument für im steuerrechtlich freien Verkehr befindliche Waren.

³ Kontrolldokument für den Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Behörden.

⁴ Begleitdokument für im Verfahren der Steueraussetzung befindliche Waren.

⁵ Freistellungsbescheinigung für bestimmte internationale Einrichtungen.

⁶ Gegenseitige Anerkennung der Verfahren zur Denaturierung von Alkohol.

⁷ Kennzeichnung von befreiten oder einem ermäßigten Satz unterliegenden Mineralölen.

- d) Verordnung (EG) Nr. 3199/93 der Kommission vom 22. November 1993 und 2546/95 über die gegenseitige Anerkennung der Verfahren zur vollständigen Denaturierung von Alkohol für Zwecke der Verbrauchsteuerbefreiung.

Seit Annahme der Richtlinie 95/60/EG des Rates gibt der Ausschuß überdies eine Stellungnahme bei der Festlegung des Kennzeichnungsstoffs ab, der bei bestimmten Mineralölen (Gasöl und Kerosin) zu verwenden ist, die unter Steuerbefreiung oder zu einem ermäßigten Steuersatz in den freien Verkehr übergeführt werden.

1.2 Befugnisse als beratender Ausschuß

Im Hinblick auf die Gewährleistung der korrekten und einheitlichen Auslegung und Anwendung der übrigen Gemeinschaftsbestimmungen im Verbrauchsteuerbereich verfügt der Verbrauchsteuerausschuß nur über beratende Befugnisse.

Wiederholt mußte der Verbrauchsteuerausschuß dringende Probleme regeln, für die im Rahmen der vorhandenen Gemeinschaftsvorschriften keine Lösungen vorgesehen waren.

Hierzu seien folgende Beispiele angeführt:

Im Zusammenhang mit der Bewegung verbrauchsteuerpflichtiger Waren;

- Ungewißheit hinsichtlich des Bestimmungsortes bei der Beförderung von Mineralölen auf dem Seeweg.

Während der Beförderung per Schiff wechseln die Waren unter Umständen mehrmals den Besitzer und den Bestimmungsort. Befindet sich der neue Bestimmungsort außerhalb der Gemeinschaft, ändert sich der rechtliche Status der Waren, da die Beförderung nicht mehr im Rahmen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs erfolgt, sondern zollrechtlich eine Ausfuhr darstellt.

- Beförderung von Mineralölen per Pipeline.
- Formalitäten im Falle der Rücksendung von Waren, deren Annahme vom Empfänger verweigert wird, an den Absender.
- Erforderliche Verknüpfungen mit den Zollverfahren bei der Ausfuhr und dem Versandverfahren.
- Beförderung per Eisenbahn und Verwendung des CIM-Frachtbriefs.

Steuerliche Behandlung von

- Aromen zur Herstellung von Getränken;
- Feueranzündern;
- bestimmten Tabakwaren und Probleme im Zusammenhang mit der Doppelbesteuerung von Zigaretten, die bereits mit Steuerzeichen versehen sind;
- neuartigen Erzeugnissen, insbesondere bei alkoholischen Getränken und Tabakwaren, die aufgrund ihrer Merkmale Schwierigkeiten bei der steuerlichen Einstufung bereiten.

2. Allgemeine Aspekte des gemeinsamen Verbrauchsteuersystems

Bei der Prüfung von Problemen wie den vorstehend genannten zeigt sich, wie vielschichtig das Verbrauchsteuersystem der Gemeinschaft ist und daß es sich ständig weiterentwickelt.

Dabei spielt es auch eine Rolle, daß die angestrebte Verbrauchsteuerharmonisierung in der Gemeinschaft nur wenige Monate vor Inkrafttreten der Binnenmarktvorschriften erreicht worden war.

Im Gegensatz zu anderen Bereichen des Abgabenrechts (Zoll und MwSt), in denen der Harmonisierungsprozeß sehr viel langsamer vorankam, wurde das gemeinsame Verbrauchsteuersystem gleichzeitig mit dem Binnenmarkt eingeführt und das auch noch in Form einer endgültigen Regelung.

Grundsätzlich weist das System eine gewisse Flexibilität auf, die zwar eine Anpassung an die von einem Mitgliedstaat zum anderen doch sehr unterschiedlichen rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten gestattet, zugleich aber auch eine Schwäche darstellt.

Das gemeinsame Verbrauchsteuersystem ist aus folgenden Teilen gebildet:

- Eine Richtlinie mit Querschnittscharakter (Richtlinie 92/12/EWG samt Änderungen), in der die allgemeinen Vorschriften für Herstellung, Besitz und Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren niedergelegt sind;
- spezifische Richtlinien für die steuerliche Einstufung der Waren (Richtlinien über die Verbrauchsteuerstrukturen⁸), in denen die Definitionen der verbrauchsteuerpflichtigen Waren und ihre Einstufung in die Kategorien innerhalb der drei Bereiche Mineralöle, alkoholische Getränke und Tabakwaren festgelegt sind;
- spezifische Richtlinien zur Festsetzung von Mindestsätzen der Verbrauchsteuer für die einzelnen Kategorien (Richtlinien über die Steuersätze⁹).

Während die Richtlinien über die Mindestverbrauchsteuern ein starres System bilden, vermittelt die "Querschnittsrichtlinie" nur einen allgemeinen Rahmen mit Grundsätzen und Regeln, die zur Gewährleistung eines mit den einschlägigen Kontrollerfordernissen in Einklang stehenden freien Warenverkehrs einzuhalten sind.

Die in dieser Richtlinie vorgesehenen Verfahren sind daher nur recht allgemein beschrieben, was zwangsläufig mit dem Risiko verbunden ist, daß die Regelungen unterschiedlich ausgelegt und angewandt werden oder daß die Mitgliedstaaten untereinander nicht in Einklang stehende innerstaatliche Vorschriften erlassen. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen dies in aller Deutlichkeit.

Außerdem sind einige allgemeine Richtlinienbestimmungen nicht ohne weiteres anwendbar, wenn sie einfach als solche in innerstaatliche Rechtsvorschriften umgesetzt

⁸ Richtlinien 92/81/EWG - Mineralöle, 92/83/EWG - Alkohol und alkoholische Getränke sowie 95/59/EG - Tabakwaren.

⁹ Richtlinien 92/82/EWG - Mineralöle, 92/84/EWG - Alkohol und alkoholische Getränke sowie 92/79/EWG und 92/80/EWG - Zigaretten bzw. Tabakwaren.

werden, sondern erfordern unmittelbar anwendbare Durchführungsvorschriften. Dies gilt zum Beispiel für die Vorschriften über die Inanspruchnahme der von dem Verantwortlichen einer Beförderung gestellten Sicherheit im Falle der Feststellung von Unregelmäßigkeiten oder eines Verstoßes gegen Vorschriften.

Zahlreiche dem Verbrauchsteuerausschuß bisher vorgetragene Probleme konnten nicht gelöst werden, da die Kommission keine Befugnis hat, mit Unterstützung des Ausschusses einschlägige Beschlüsse zu fassen.

Auch wegen anderer Probleme - zum Beispiel im Zusammenhang mit der Regelung über den Verkehr von steuerfreien Mineralölen - wurde eine neue Richtlinie erforderlich. Diese Lösung erscheint wegen des erheblichen Zeitaufwandes für die Annahme einer Richtlinie und deren Umsetzung in innerstaatliches Recht jedoch nicht immer zweckmäßig.

3. Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Ausübung beratender Befugnisse

Die Regelungsbefugnis der Kommission im Verbrauchsteuerbereich ist auf die in Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 92/12/EWG genannten Fälle beschränkt. Alle anderen Fälle dürfen nur im Rahmen der in Artikel 5 der genannten Richtlinie vorgesehenen beratenden Befugnis des Verbrauchsteuerausschusses geprüft werden.

Der Ausschuß prüft also die ihm von den Mitgliedstaaten oder dem Vertreter der Kommission vorgelegten Fragen und gibt eine Stellungnahme dazu ab. Diese Stellungnahmen sind für die Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich und werden nicht veröffentlicht.

Die Mitgliedstaaten sind daher auch nicht verpflichtet, den Stellungnahmen des Ausschusses nachzukommen, selbst dann nicht, wenn eine Stellungnahme einstimmig verabschiedet wurde und mit der Stellungnahme des Ausschusses in Einklang stehende innerstaatliche Rechtsvorschriften nur auf freiwilliger Basis erlassen werden.

Die Kommission kann also im Falle ausbleibender, unvollständiger oder der Stellungnahme widersprechender Umsetzung gegen den betreffenden Mitgliedstaat kein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Da die vom Ausschuß verabschiedeten Leitlinien keine Rechtskraft haben, können sie auch nicht vor Gericht geltend gemacht werden.

Selbst wenn die Mitgliedstaaten den Leitlinien des Ausschusses nachkommen, ist es möglich, daß gerichtliche Entscheidungen eine andere Auslegung als die gemeinsam festgelegte verlangen.

Solange die vom Ausschuß verabschiedeten Stellungnahmen und Leitlinien nicht Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind, müssen sie auch nicht von den neuen Mitgliedstaaten akzeptiert werden - umso mehr, als diese Beschlüsse ja Ergebnis von Beratungen sind, an denen sie nicht beteiligt waren.

Letzterer Aspekt dürfte bei der Erweiterung der Europäischen Union um die Länder Mittel- und Osteuropas eine noch größere Rolle spielen.

4. Künftige Perspektiven

Seit kurzem stehen die Mitgliedstaaten vor einer weiteren Herausforderung - der Bekämpfung von Steuerbetrug und Schmuggel. Verbrauchsteuerpflichtige Waren sind

schon immer Gegenstand illegaler Aktivitäten gewesen, und es leuchtet ein, daß kriminelle Organisationen versuchen, sich die mangelnde Abstimmung der einzelstaatlichen Kontrollverfahren zunutze zu machen.

Außerdem macht der rapide technische Fortschritt bei den Informationsgewinnungs- und -austauschsystemen eine rasche Anpassung und Weiterentwicklung der Kontrollverfahren in der Verwaltung erforderlich. Das derzeitige System zur Kontrolle der innergemeinschaftlichen Bewegung verbrauchsteuerpflichtiger Waren auf der Grundlage von Begleitdokumenten wird aufgegeben und entweder in einer ersten Phase zunächst durch EDV-Verfahren unterstützt oder in einem Zug durch informatisierte Kontrollsysteme ersetzt werden müssen.

Eine vergleichbare Entwicklung kündigt sich im Bereich des internen Versands an. Eine parallele Führung beider Systeme wäre wünschenswert, um eine einheitliche Behandlung der Wirtschaftsbeteiligten und wirksame Kontrollen zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang kommt einem gegenüber der jetzigen Situation flexibler und rascher einsetzbaren Regelungsinstrument für die gemeinschaftlichen Verbrauchsteuervorschriften vorrangige Bedeutung zu.

Es versteht sich von selbst, daß die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten in jeder Hinsicht zu respektieren ist. Der Richtlinienvorschlag erstreckt sich daher auch nicht auf die Gemeinschaftsvorschriften über das Steuerniveau.

Die in dem Richtlinienvorschlag vorgesehenen Regelungsbefugnisse betreffen nur die korrekte und einheitliche Durchführung der betreffenden Bestimmungen in den "Querschnitts-" und den "Struktur-"Richtlinien.

Probleme treten bei der steuerlichen Behandlung bestimmter Waren auf, die aufgrund ihrer Merkmale nicht eindeutig einer bestimmten Kategorie zuzuordnen sind. Für diese Fälle bedarf es einer allgemeinen Handlungsanweisung, um zu vermeiden, daß ein Erzeugnis je nachdem, in welchem Mitgliedstaat es in den freien Verkehr gelangt, unterschiedlich besteuert wird, und um Mißbrauch und Wettbewerbsverzerrungen jeglicher Art zu verhindern.

ERLÄUTERUNG DER ARTIKEL

Artikel 1: Änderung der der Kommission und dem Verbrauchsteuerausschuß übertragenen Befugnisse

Artikel 1 des Richtlinienvorschlags zielt auf eine Änderung von Artikel 24 der Richtlinie 92/12/EWG dahingehend ab, der Kommission umfangreichere Regelungsbefugnisse im Verbrauchsteuerbereich zu übertragen.

In seiner geänderten Fassung sieht daher Artikel 24 Absatz 1 vor, daß die Kommission die zur korrekten und einheitlichen Durchführung auch der bislang noch nicht erfaßten Bestimmungen der Richtlinie 92/12/EWG sowie der Richtlinien über die Verbrauchsteuerstrukturen erforderlichen Maßnahmen treffen kann.

Die folgenden Absätze erweitern die Befugnisse des Verbrauchsteuerausschusses dahingehend, daß er in den in Absatz 1 bezeichneten Bereichen als Regelungsausschuß tätig werden kann. In dieser Eigenschaft beschließt er mit qualifizierter Mehrheit Stellungnahmen zu Entwürfen von Maßnahmen, die vom Vertreter der Kommission vorgeschlagen werden.

Es wird vorgeschlagen, den Ausschuß gemäß Verfahren III Variante a in Artikel 2 des Ratsbeschlusses vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse¹⁰ einzusetzen.

Der Ausschuß muß dann also zu den Maßnahmen, die zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des gemeinschaftlichen Verbrauchsteuersystems in bezug auf die Bewegung und die Besteuerung der betreffenden Waren für erforderlich gehalten werden, eine Stellungnahme abgeben. Diese Befugnis wird im Hinblick auf die Bekämpfung der mißbräuchlichen Ausnutzung der Vorschriften und der Steuerhinterziehung sowie in Erwartung modernerer und wirksamerer Kontrollsysteme erteilt.

Der Ausschuß behält seine beratende Befugnis in den Bereichen, die nicht von seinen Befugnissen als "Regelungsausschuß" erfaßt sind (z.B. Verwaltungszusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten).

¹⁰ Beschluß 87/373/EWG des Rates vom 13. Juli 1987, ABl. Nr. L 197 vom 18.7.1987, S. 33.

Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES RATES
zur Änderung der Richtlinie 92/12/EWG
über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung
und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

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

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Artikel 24 der Richtlinie 92/12/EWG über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren überträgt der Kommission Regelungsbefugnisse in Bezug auf die Durchführung der Artikel 5, 7, 15b, 18, 19 und 23 der genannten Richtlinie.

Die Kommission hat bereits Verordnungen zur Durchführung der genannten Bestimmungen erlassen.

Die Erfahrungen bei der Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Bereich der Verbrauchsteuern, insbesondere der Bestimmungen über die innergemeinschaftliche Warenbewegung und die Verbrauchsteuerstrukturen zeigen, daß es einer einheitlicheren Auslegung und Durchführung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften bedarf.

Der Status des Verbrauchsteuerausschusses ist aus diesen Gründen zu ändern.

In seinem Beschluß vom 13. Juli 1987 hat der Rat die Verfahren für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse festgelegt -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 92/12/EWG wird wie folgt geändert:

Artikel 24 erhält folgenden Wortlaut:

„Artikel 24

(1) Die zur korrekten und einheitlichen Durchführung dieser und nachstehend genannter Richtlinien erforderlichen Bestimmungen werden von der Kommission nach dem in den folgenden Absätzen vorgesehenen Verfahren erlassen.

- Richtlinie 92/81/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Mineralöle¹;
- Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke²;
- Richtlinie 95/59/EG des Rates vom 27. Oktober 1995 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer³.

(2) Die Kommission wird von einem Verbrauchsteuerausschuß - nachstehend „Ausschuß“ genannt - unterstützt. Der Ausschuß setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission.

(3) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuß einen Entwurf der zu erlassenden Bestimmungen. Der Ausschuß nimmt dazu binnen einer vom Vorsitzenden entsprechend der Dringlichkeit der Angelegenheit festgelegten Frist Stellung. Die Stellungnahme in bezug auf Beschlüsse, die der Rat auf Vorschlag der Kommission faßt, wird mehrheitlich gemäß Artikel 148 Absatz 2 EG-Vertrag beschlossen. Die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten werden in der dort vorgesehenen Weise gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

(4) a) Die Kommission erläßt die beabsichtigten Bestimmungen, sofern sie mit der Stellungnahme des Ausschusses in Einklang stehen.

b) Stehen die beabsichtigten Bestimmungen nicht mit der Stellungnahme des Ausschusses in Einklang oder wurde keine Stellungnahme abgegeben, unterbreitet die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag über die beabsichtigten Bestimmungen. Der Rat beschließt hierüber mit qualifizierter Mehrheit.

c) Ist der Rat nach Ablauf einer Frist von drei Monaten ab dem Datum der Vorlage beim Rat, nicht tätig geworden, erläßt die Kommission die vorgeschlagenen Bestimmungen.

¹ ABl. Nr. L 316 vom 31.12.1992, S. 12.

² ABl. Nr. L 316 vom 31.12.1992, S. 21.

³ ABl. Nr. L 291 vom 6.12.1995, S. 40.

- (5) Außer den in Absatz 1 bezeichneten Maßnahmen prüft der Ausschuß auch die Fragen zur Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über die Verbrauchsteuer, die ihm vom Vorsitzenden auf dessen eigene Initiative oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaates vorgelegt werden."

Artikel 2

- (1) Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie am ... nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich hiervon in Kenntnis.
Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei deren amtlicher Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.
- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 3

Diese Richtlinie tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Artikel 4

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am ...

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

17.10.97**Beschluß**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/12/EWG über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren
(Verbrauchsteuerausschuß)

KOM(97) 326 endg.; Ratsdok. 9527/97

Der Bundesrat hat in seiner 717. Sitzung am 17. Oktober 1997 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Die von der Kommission vorgeschlagene Änderung der Richtlinie 92/12/EWG wird in der vorliegenden Form vom Bundesrat abgelehnt.

Durch die Änderung würde das in Steuerfragen geltende Einstimmigkeitsprinzip des Rates durchbrochen, weil in erheblichem Umfang Entscheidungen vom Rat auf den Verbrauchsteuerausschuß verlagert würden und bei diesem das Mehrheitsprinzip gilt.