



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.11.1996
KOM(96) 548 endg.

96/0266 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

**zur Änderung der Richtlinie 92/12/EWG des Rates über das allgemeine
System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle
verbrauchsteuerpflichtiger Waren**

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

I. EINLEITUNG

Artikel 26 der Richtlinie 92/12/EWG¹ in Verbindung mit der Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens² (in der auf diesen Artikel verwiesen wird) enthält eine Ausnahme von einem allgemeinen Grundsatz der Binnenmarktregelung, insofern als Dänemark, Schweden und Finnland ihre nationalen Verbrauchsteuern auf bestimmte Waren erheben dürfen, die Privatpersonen in einem anderen Mitgliedstaat unter Entrichtung der Verbrauchsteuer erworben haben und für den Eigenverbrauch einführen. Bei diesen Waren handelt es sich um alkoholische Getränke und Tabakwaren, die bestimmte Mengen überschreiten. Die Ausnahmeregelung gilt "bis zum 31. Dezember 1996 und mit einer Überprüfungsregelung analog zu Artikel 28 I der Richtlinie 77/388/EWG"³.

Die Geltungsdauer der Ausnahmeregelung sollte aus den unten ausgeführten Gründen verlängert werden. Gleichzeitig sollten die Mengenbeschränkungen für die betreffenden Waren schrittweise aufgehoben werden.

II. HINTERGRUND

Die Ausnahmeregelung des Artikels 26 der Richtlinie 92/12/EWG ist sowohl im Hinblick auf die Situation zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie als auch vor dem Hintergrund der anschließenden Entwicklungen zu beurteilen. Die Regelung war ursprünglich Teil der Vorbereitungen auf die Beseitigung der Steuerkontrollen an den Binnengrenzen zum 31. Dezember 1992 und betraf daher anfangs nur Dänemark.

Dänemark erhebt als wichtige Einnahmequelle, aber auch aus gesundheitspolitischen Gründen, auf Alkohol und Tabak traditionell weit über der Gemeinschaftsnorm liegende Verbrauchsteuern. Für Dänemark gelten daher seit dem EG-Beitritt Ausnahmestimmungen für weniger großzügige Reisefreigrenzen als in anderen EG-Staaten.

Als 1992 die Steuerkontrollen abgeschafft wurden, stand fest, daß Dänemark ohne eine entsprechende Ausnahmeregelung im Europa ohne Grenzen gezwungen sein würde, entweder seine Verbrauchssteuersätze auf diese Waren zu senken oder einen erheblichen Anstieg der rein steuerlich bedingten Einkäufe seiner Bürger in den Nachbarländern hinzunehmen.

Der Rat einigte sich deshalb auf Artikel 26, um die Belastung zu mildern, die eine sofortige, vollständige Beseitigung der Freigrenzen zum 31. Dezember 1992 zur Folge gehabt hätte. Die Ausnahmeregelung wurde bis 31. Dezember 1996 befristet und mit einer Überprüfungsklausel versehen.

Bei der Annahme des Vorschlags im Februar 1992 erklärte die Kommission, bis Ende 1993 einen Vorschlag für eine stufenweise Anhebung der mengenmäßigen Beschränkungen des Artikels 26 vorlegen zu wollen, gleichzeitig jedoch angesichts der Schwierigkeiten, die die neue Steuerregelung nach 1992 für die Mitgliedstaaten mit sich bringen könnte, flexibel vorzugehen, insbesondere im Hinblick auf die Sonderregelung für Dänemark. Dänemark

¹ ABI. L 76 vom 23.3.1992, S. 1.

² ABI. C 241 vom 19.8.1994, IX. STEUERN, Nr. 3 zu 392L 108, S. 339.

³ ABI. L 76 vom 23.3.1992, S. 11.

erklärte sich damals seinerseits bereit, die Freigrenzen im Zuge der Angleichung der Verbrauchsteuersätze schrittweise zu erhöhen.

Als die Richtlinie 92/12/EWG erlassen wurde, waren die Beratungen über die Vorschläge der Kommission zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf alkoholische Getränke im Rat noch nicht abgeschlossen. Erst im Herbst 1992 wurden diese Vorschläge mit weitgehenden Änderungen, insbesondere hinsichtlich der vorgeschlagenen Mindestsätze für alkoholische Getränke, angenommen.

1993 begannen die Verhandlungen über den Beitritt Schwedens und Finnlands. Die in diesen Ländern auf Alkohol und Tabak erhobenen Verbrauchsteuern lagen traditionell noch über den dänischen Sätzen, so daß eine vollständige Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen ähnliche Probleme hervorgerufen hätte wie 1992 bei Dänemark. In den Beitrittsvertrag wurde deshalb eine Ausnahmeregelung aufgenommen, wonach Schweden und Finnland (unter Verweis auf Artikel 26) auf eine noch breitere Palette von alkoholischen Getränken und Tabakwaren als in Dänemark - allerdings zu den gleichen Bedingungen - mengenmäßige Beschränkungen anwenden durften. Angesichts dieser Regelung verzichtete die Kommission entgegen ihrer ursprünglichen Absicht darauf, 1993 eine Anhebung der dänischen Freigrenzen vorzuschlagen.

Konkrete Vorgaben wurden mit Artikel 8 der Richtlinie 92/84/EWG und Artikel 4 der Richtlinie 92/79/EWG eingeführt. Danach nimmt der Rat alle zwei Jahre, erstmals spätestens am 31. Dezember 1994, anhand eines Berichts und gegebenenfalls eines Vorschlags der Kommission eine Überprüfung der in diesen Richtlinien festgesetzten Mindestsätze vor und beschließt die erforderlichen Maßnahmen. Der erste Bericht, den die Kommission aufgrund dieser Bestimmungen vorlegte, enthielt jedoch keinen Vorschlag für eine Anhebung der Mindestsätze.

Die ab 31. Dezember 1996 geltenden Mindestsätze werden im Ergebnis niedriger ausfallen als im Februar 1992, als die Geltungsdauer festgelegt wurde, zu vermuten war. Die Verpflichtung Dänemarks, die nach Artikel 26 angewandten Freigrenzen "im allgemeinen Rahmen der Annäherung der Verbrauchsteuersätze" zu erhöhen, wurde daher nie eingefordert. Es sei allerdings daran erinnert, daß Dänemark die Verbrauchsteuersätze für Bier und Wein in Vorbereitung auf das Jahr 1992 bereits gesenkt hatte.

Dennoch stellt die fragliche Regelung eindeutig eine Ausnahme von einem Grundprinzip des Binnenmarkts dar, und zwar des uneingeschränkten Rechts der Unionsbürger, Waren für den Eigenverbrauch innerhalb der Gemeinschaft ohne erneute Entrichtung der Verbrauchsteuer zu befördern. Die Ausnahmeregelung sollte daher auf das absolute Minimum beschränkt werden, um Proteststürme zu vermeiden.

Bei der Entscheidung, was als Mindestmaß anzusehen ist, sollte zum einen berücksichtigt werden, daß Dänemark seit vielen Jahren bekannt ist, daß aufgrund der in den Römischen Verträgen angelegten Entwicklung der Gemeinschaft unweigerlich Probleme auftreten werden, wenn sich die dänischen Verbrauchsteuersätze nicht stärker an der Gemeinschaftsnorm orientieren. Zum anderen ist zu bedenken, daß sich Schweden und Finnland von Anfang an über die Schwierigkeiten, die sie in diesem Bereich erwarten würden, im klaren sein mußten.

Die Anwendung der Freigrenzenregelung und deren Überwachung in Häfen, Flughäfen und an den Landgrenzen wurde von der Kommission von Anfang an genau verfolgt. Dabei stand die Kommission sowohl in Verbindung mit den Verwaltungsbehörden der betreffenden Länder als auch mit den am stärksten betroffenen Wirtschaftskreisen.

Obwohl die Kontrollen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich sind - Dänemark führt an den Landgrenzen keine Kontrollen durch, während Schwedens Kontrollen auf der kurzen Überfahrt von Dänemark recht streng sind - , ist doch zu erkennen, daß die Unannehmlichkeiten für die Reisenden auf ein Mindestmaß beschränkt und die Kontrollen im allgemeinen mit Zurückhaltung durchgeführt werden.

Sowohl inländische Hersteller als auch Importeure haben sich für eine vorübergehende Beibehaltung der Beschränkungen ausgesprochen, um plötzliche Handelsverlagerungen und Wettbewerbsverzerrungen infolge rein steuerlich bedingter Einkäufe in den Nachbarländern zu vermeiden. Den Behörden zufolge ist eine sofortige Senkung der nationalen Verbrauchsteuersätze in einer Größenordnung, die ausreicht, um dem Anreiz von Einkäufen im Ausland entgegenzuwirken, sowohl wegen des hieraus resultierenden Steuerausfalls als auch aus gesundheits- und sozialpolitischen Gründen problematisch.

Die Kommission räumt ein, daß es für die betroffenen Länder schwierig sein könnte, ein Ende der bestehenden Ausnahmeregelung zum Ende dieses Jahres zu akzeptieren. Dem steht allerdings zum einen die berechtigte Erwartung der Bürger dieser Länder entgegen, daß die Freigrenzen zum 31. Dezember 1996 aufgehoben oder zumindest deutlich erhöht werden und andererseits die paradoxe Situation, daß vor allem Schweden und Finnland auf den zwischen ihren Ländern verkehrenden Fähren einen sehr weitgehenden abgabenfreien Einkauf zulassen.

Die Kommission kommt daher zu dem Schluß, daß die Geltungsdauer der Ausnahmeregelung für Dänemark, Schweden und Finnland zwar verlängert werden sollte, um ihnen mehr Zeit zu geben, sich auf den Binnenmarkt und seine Folgen einzustellen, doch sollte die Verlängerung von kurzer Dauer und an eine schrittweise Anhebung der mengenmäßigen Beschränkungen gekoppelt sein.

III. VORSCHLAG DER KOMMISSION

Die Kommission schlägt vor, den bestehenden Artikel 26 vollständig durch eine Bestimmung zu ersetzen, der zufolge Dänemark, Schweden und Finnland weiterhin die Menge verbrauchsteuerpflichtiger Waren begrenzen können, die Private ohne nochmalige Entrichtung der Verbrauchsteuern einführen können. Diese Freigrenzen sollen allerdings bis zum 30. Juni 2002 stufenweise angehoben werden. Danach sind alle Freigrenzen aufgehoben, und es gelten lediglich die in Artikel 9 der Richtlinie 92/12/EWG festgelegten Richtmengen. Neben der schrittweisen Aufhebung der Beschränkungen ist die Mindestdauer von 36 Stunden, die Gebietsansässige im Ausland verbracht haben müssen, um die Freigrenzen in Anspruch nehmen zu können, umgehend auf 24 Stunden zu verkürzen.

5

Vorschlag für eine

Richtlinie des Rates

zur Änderung der Richtlinie 92/12/EWG des Rates 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,⁴

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,⁵

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Richtlinie 92/12/EWG⁶ enthält die allgemeinen Regeln für den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren.

Artikel 26 der genannten Richtlinie sieht für Dänemark eine Ausnahmeregelung vor, der zufolge Dänemark auf alkoholische Getränke und Tabakwaren, die Privatpersonen für den Eigenverbrauch in anderen Mitgliedstaaten unter Entrichtung der Verbrauchsteuern erworben und nach Dänemark verbracht haben, Verbrauchsteuern erheben kann, wenn diese Waren bestimmte Mengen überschreiten.

Unter Verweis auf Artikel 26 der Richtlinie 92/12/EWG sieht der Beitrittsvertrag⁷ vor, daß Schweden und Finnland unter den gleichen Voraussetzungen auf eine erweiterte Liste von alkoholischen Getränken und Tabakwaren Verbrauchsteuern erheben können.

Diese Ausnahmen wurden gewährt, weil in einem Europa ohne Binnengrenzen mit stark divergierenden Verbrauchsteuersätzen eine sofortige, vollständige Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen zu einer untragbaren Verlagerung des Handels und der Einnahmen sowie zu Wettbewerbsverzerrungen in denjenigen Mitgliedstaaten geführt hätte, die die betreffenden Waren als wichtige Einnahmequelle und aus gesundheitspolitischen Gründen traditionell mit hohen Verbrauchsteuern belegen.

Die Ausnahmeregelungen gelten "bis zum 31. Dezember 1996 und mit einer Überprüfungsregelung analog zu Artikel 28 I der Richtlinie 77/388/EWG"⁸.

Die in der Gemeinschaft angewandten Mindestverbrauchsteuersätze werden zum 31. Dezember 1996 jedoch niedriger sein, als zum Zeitpunkt der Gewährung der

4

5 ...

6 ...

6 ABl. L 76 vom 23.3.1992, S. 1.

7 ABl. C 241 vom 19.8.1994, IX STEUERN, Nr. 3 zu 392L 108, S. 339.

8 ABl. L 76 vom 23.3.1992, S. 11.

Ausnahmen zu vermuten war, so daß die fristgerechte Aufhebung dieser Ausnahmen größere Probleme bereiten wird als erwartet.

Den betreffenden Mitgliedstaaten sollte daher durch Verlängerung der in Artikel 26 genannten Frist eine längere Anpassungszeit eingeräumt werden.

Die Bestimmungen des Artikels 26 stellen jedoch eine Ausnahme von einem Grundprinzip des Binnenmarkts dar, und zwar dem uneingeschränkten Recht der Unionsbürger, Waren für den Eigenverbrauch innerhalb der Gemeinschaft ohne erneute Entrichtung der Verbrauchsteuer zu befördern, so daß die Wirkungen dieser Regelung so weit wie möglich begrenzt werden müssen.

Es empfiehlt sich daher zum einen, die Möglichkeit der schrittweisen Aufhebung der mengenmäßigen Beschränkungen noch vor deren vollständiger Beseitigung zum 30. Juni 2002 vorzusehen und zum anderen die in Artikel 26 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich genannte Mindestdauer, die Gebietsansässige im Ausland verbracht haben müssen, um die Freigrenzen in Anspruch nehmen zu können, von 36 Stunden auf 24 Stunden zu verkürzen.

Die betreffenden Mitgliedstaaten können unter Berücksichtigung sämtlicher relevanter Faktoren selbst entscheiden, wie die Aufhebung der mengenmäßigen Beschränkungen im einzelnen vonstatten gehen soll.

Spätestens nach der Hälfte der Anpassungszeit werden die Fortschritte beim Abbau der Beschränkungen überprüft —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

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

Artikel 26 erhält folgende Fassung:

(1) Unbeschadet des Artikels 8 werden Dänemark, Finnland und Schweden bis 30. Juni 2002 ermächtigt, auf bestimmte alkoholische Getränke und Tabakwaren, die Privatpersonen für den Eigenverbrauch in anderen Mitgliedstaaten erworben und in die Hoheitsgebiete der genannten Länder verbracht haben, die in den Absätzen 2 und 3 vorgesehenen besonderen Bestimmungen anzuwenden.

(2) Dänemark, Finnland und Schweden werden ab 1. Januar 1997 ermächtigt, für Waren, die ohne erneute Entrichtung der Verbrauchsteuer in ihre Hoheitsgebiete verbracht werden, dieselben mengenmäßigen Beschränkungen beizubehalten, die sie am 31. Dezember 1996 anwenden. Diese Beschränkungen werden von den betreffenden Mitgliedstaaten schrittweise aufgehoben.

(3) Werden diese Waren von Gebietsansässigen in das Hoheitsgebiet Dänemarks, Finnlands oder Schwedens verbracht, so können die betreffenden Länder die Inanspruchnahme der Freigrenzen auf die Personen beschränken, die ihr Hoheitsgebiet länger als 24 Stunden verlassen haben.

(4) Die Kommission berichtet dem Rat und dem Europäischen Parlament vor dem 31. Dezember 1999 über die Anwendung dieses Artikels.

Artikel 2

(1) Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens am 1. Januar 1997 nachzukommen. Sie setzen die Kommission hiervon in Kenntnis.

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

Geschehen zu

Im Namen des Rates

AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS AUF DIE KMU UND AUF DIE BESCHÄFTIGUNG

Mit dem vorliegenden Vorschlag soll die Geltungsdauer einer Ausnahmeregelung verlängert werden mit dem Ziel, Handels- und Einkommensverlagerungen, Wettbewerbsverzerrungen und eine allgemeine Störung der Wirtschaftsbedingungen infolge der Beseitigung sämtlicher Grenzkontrollen in Mitgliedstaaten, die auf alkoholische Getränke und Tabakwaren traditionell erheblich über der Gemeinschaftsnorm liegende Verbrauchsteuersätze anwenden, auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Gleichzeitig sollen die betreffenden Mitgliedstaaten schrittweise zu einem Abbau sämtlicher Grenzkontrollen gebracht werden.

I. Neue administrative Verpflichtungen, die den Unternehmen aus der Anwendung dieser Richtlinie erwachsen:

- Keine.

II. Vorteile für die Unternehmen:

- Die vorliegende Richtlinie bezweckt u. a., die Schwierigkeiten für Unternehmen im Zusammenhang mit plötzlichen steuerbedingten Änderungen der Handelsbedingungen zu verringern. Der Vorschlag trägt den Bedürfnissen der kleinen und mittleren Unternehmen insoweit Rechnung, als sie durch solche Veränderungen tendentiell stärker belastet werden als ihre größeren Wettbewerber.

III. Nachteile für die Unternehmen (zusätzliche Kosten):

- Durch die Anwendung dieser Richtlinie entstehen den Unternehmen keine zusätzlichen Kosten.

IV. Auswirkungen auf die Beschäftigung:

- Es sind keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung zu erwarten.

V. Die Sozialpartner wurden nicht konsultiert.

VI. Es gibt keine weniger verbindliche Alternative.

FINANZBOGEN

Die Anwendung dieser Richtlinie wird nicht zu einer Erhöhung der Eigenmittel der Gemeinschaft führen.

KOM(96) 548 endg.

DOKUMENTE

DE

09 02

Katalognummer : CB-CO-96-552-DE-C

ISBN 92-78-10772-7

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg