



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 15.3.2007  
KOM(2007) 107 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT**

**gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie 2003/96/EG des Rates  
(private nichtgewerbliche Schifffahrt und private nichtgewerbliche Luftfahrt)**

## 1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie 2003/96/EG des Rates<sup>1</sup> zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (nachstehend „Energiesteuerrichtlinie“ bzw. „Richtlinie“) und zusätzlich zu den in der Richtlinie enthaltenen Bestimmungen, insbesondere der Artikel 5, 15 und 17 kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission einen Mitgliedstaat ermächtigen, auf Grund besonderer politischer Erwägungen weitere Steuerbefreiungen- oder ermäßigungen einzuführen.

Die Kommission prüft den Antrag. Anschließend legt sie entweder dem Rat einen Vorschlag vor oder sie teilt dem Rat die Gründe dafür mit, warum sie keine Ermächtigung für eine derartige Maßnahme vorgeschlagen hat.

Im breiteren Rahmen der Überprüfung der in der Energiesteuerrichtlinie genannten und Ende 2006 auslaufenden Ausnahmeregelungen haben Finnland, Dänemark und Irland Anträge auf Ermächtigungen gestellt, ab 2007 von den Bestimmungen der Energiesteuerrichtlinie in Bezug auf Kraftstoff für die private nichtgewerbliche Luftfahrt, d. h. die nicht unter die obligatorische Befreiung gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b) der Energiesteuerrichtlinie fallende Luftfahrt, abweichen zu können. Zudem haben Finnland und Irland beantragt, Kraftstoff für die private nichtgewerbliche Schifffahrt von der Verbrauchsteuer befreien zu können. Diese Schreiben sind bei der Generaldirektion Steuern und Zollunion eingegangen<sup>2</sup>.

Zweck dieser Mitteilung ist es, den Rat über die Gründe zu informieren, weshalb die Kommission keine solche Ermächtigung vorgeschlagen hat.

## 2. ZUSAMMENFASSUNG DER ANTRÄGE

### 2.1. Der Antrag Finnlands

(a) Finnland möchte eine vollständige Steuerbefreiung für den in der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt verwendeten Kraftstoff gewähren.

Das Ziel der Maßnahme ist es, die gegenwärtigen Bedingungen für die der Freizeitgestaltung dienende Luftfahrt in Finnland aufrechtzuerhalten. Die finnischen Behörden führen an, dass ein Rückgang in diesem Bereich negative Auswirkungen auf den Wissensstand und die fliegerischen Fähigkeiten haben würde, was sich im Ergebnis auf die Bereitschaft zur Übernahme ziviler Einsätze auswirken würde. Es würde daneben auch zu einem Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten im Bereich der Luftfahrt kommen. Dies wiederum hätte negative Konsequenzen für die Beschäftigung und den Wettbewerb im Luftfahrtbereich.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (ABl. L 283 vom 31.10.2003 S. 51); Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinien 2004/74/EG und 2004/75/EG (ABl. L 157 vom 30. April 2004, S. 87 und S. 100).

<sup>2</sup> Eingetragen am 5. Dezember 2006 (Finnland), am 13. November 2006 (Dänemark) und am 14. Dezember 2006 (Irland).

Finnland führt daneben an, dass die Besteuerung von in der Luftfahrt verwendetem Kraftstoff die Anzahl der Ausgabestellen verringern würde, an denen dieser erhältlich ist, mit der Folge, dass solche Ausgabestellen schwerer zu finden sein werden und sich im Ergebnis das Sicherheitsrisiko dadurch erhöht, dass alternativ auf Kraftstoff für Fahrzeuge zurückgegriffen würde.

Außerdem hebt Finnland hervor, dass angesichts des geringen Verbrauchs von Kraftstoff im Bereich der Freizeitluftfahrt, durch die Einführung der Regelbesteuerung nur eine unbedeutende Zunahme an Steueraufkommen und eine geringe Einsparung von Kohlendioxidemissionen zu erwarten ist.

Nach Darstellung Finnlands wird angesichts des geringen Steueraufkommens auf der einen Seite und der hohen administrativen Kosten auf der anderen Seite, der Kosten-Nutzen-Effekt dieser Maßnahme ausgesprochen gering sein. Die Luftfahrtregister erlauben keine Unterscheidung zwischen privater und gewerblicher Luftfahrt, so dass die Maßnahme zu hohen administrativen Kosten führen würde, die aus der Notwendigkeit resultieren, im Hinblick auf die Einführung der Regelbesteuerung ein komplexes Überwachungssystem einzurichten.

(b) Finnland möchte zudem einen reduzierten Steuersatz (7,06 Cent per Liter) für Gasöl einführen, das als Kraftstoff in der privaten nichtgewerblichen Schifffahrt verwendet wird.

Das Ziel dieses Antrags besteht darin, die gegenwärtigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die mit dem Bereich der Schifffahrt verbundenen Dienstleistungs- und Industriebetriebe beizubehalten und die Bedingungen für den Betrieb der privaten nichtgewerblichen Schifffahrt aufrechtzuerhalten. Finnland macht ferner geltend, dass eine Ablehnung des Antrags als unverhältnismäßig anzusehende negative Effekte auf den Schifffahrtsbereich und mit ihm verbundene kleinere Unternehmen haben wird.

Darüber hinaus trägt Finnland vor, dass den mit der Einführung der Regelbesteuerung als Folge des Auslaufens der Ausnahmeregelung verbundenen Kosten sowie den sonstigen Folgen der Umstellung, nur geringe Vorteile gegenüberstehen. Ferner wird auch die Kosteneffektivität der Maßnahme herausgehoben. Außerdem hebt Finnland hervor, dass durch die Einführung der Regelbesteuerung nur ein minimaler Zuwachs an Steueraufkommen und eine geringe Einsparung von Emissionen zu erwarten ist und dass sich die allgemeine Emissionslage seit der Einführung gesetzlicher Vorschriften über die Qualität bestimmter Kraftstoffe im Jahre 2004 ohnehin schon erheblich verbessert hat.

Außerdem weist Finnland auf die Befolgungskosten für die Kraftstofflieferanten und die mit dem Ende der Ausnahmeregelung verbundenen allgemeinen Verwaltungskosten sowie die Kosten für die Kontrolle des Gesetzesvollzugs hin. Darüber hinaus verweist Finnland auf die mit dem Ablauf der Ausnahmeregelung verbundenen Sicherheitsprobleme, die durch eine Verringerung der Anzahl von Tankstellen entlang der Küste entstehen.

Schließlich trägt Finnland vor, dass die Ausnahmeregelung regionalpolitische Ziele verfolgt und zwar insbesondere in schwer zugänglichen und schwach besiedelten Gebieten mit zurückgehender Wirtschaftstätigkeit. Finnland strebt an, das das ganze Land bewohnt bleibt und aus diesem Grund sind erhebliche nationale Mittel sowie Mittel der EU für die Entwicklung abgelegener Gebiete eingesetzt worden. Aus der Sicht Finnlands würde ein Ende der Ausnahmeregelung diesen Zielen und den getätigten Investitionen zuwiderlaufen.

Beide Anträge sehen eine Geltungsdauer bis 31. Dezember 2012 vor.

## **2.2. Der Antrag Dänemarks**

Dänemark möchte Kraftstoff für die private nichtgewerbliche Luftfahrt von der Verbrauchsteuer befreien. Der Zweck der Maßnahme besteht darin, den Verwaltungsaufwand zu vermeiden, der dadurch entsteht, dass aufgrund der Einführung der Regelbesteuerung ein komplexes Überwachungssystem einzurichten ist.

Im Antrag ist keine Geltungsdauer vorgesehen.

## **2.3. Der Antrag Irlands**

(a) Irland möchte einen ermäßigten Verbrauchsteuersatz auf Kraftstoff anwenden, der in der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt verwendet wird (276,52 Euro je 1000 l für Flugbenzin und 16,- Euro je 1000 l für Kerosin).

Zwei Argumente werden zur Unterstützung des Antrags vorgetragen:

Das erste Argument ist, dass das Ende der Ausnahmeregelung den Lieferanten von Luftfahrtbetriebsstoffen übermäßige Befolgungskosten auferlegen würde. Daneben könnten ganz erhebliche Einmalkosten für Landeplätze und Flughäfen entstehen.

Das zweite Argument hebt die unverhältnismäßigen Verwaltungskosten für die Steuerverwaltung hervor, die Ressourcen aus anderen Bereichen abziehen müsste, um ein angemessenes System der Kontrolle einrichten zu können.

(b) Irland möchte auch einen ermäßigten Steuersatz (€47.36 je 1.000 Liter) auf Diesel gewähren, der als Kraftstoff für die private nichtgewerbliche Schifffahrt verwendet wird.

Die von Irland vorgebrachten Argumente betonen die Bedeutung dieses Bereiches für den Tourismus und die negativen Auswirkungen eines Auslaufens der Ausnahmeregelung auf den Schifffahrtssektor und viele damit verbundene kleine Unternehmen.

Darüber hinaus weist Irland darauf hin, dass die Ausnahmeregelung auch regionalpolitische Ziele verfolgt und ihr Ende mit den damit verbundenen bisherigen einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Politiken unvereinbar wäre. Ein Auslaufen würde auch die Fähigkeit Irlands einschränken, regionalpolitische Maßnahmen durchzuführen, was als Eingriff der Kommission in den Kernbereich der Befugnisse eines Mitgliedstaates angesehen werden könnte. Dieser Sektor war Gegenstand zahlreicher Investitionen unter Einsatz privater und öffentlicher Gelder einschließlich solcher der EU.

Außerdem hebt Irland wiederum die Befolgungskosten für die Industrie und die Jachthäfen hervor sowie die mit einem Ende der Ausnahmeregelung verbundenen Kosten für die Verwaltung und für die Kontrolle der Durchsetzung.

Im Antrag ist keine Geltungsdauer vorgesehen.

### 3. HINTERGRUND DER ANTRÄGE

Kraftstoff für Zwecke der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt und der privaten nichtgewerblichen Schifffahrt wird seit 1993<sup>3</sup> in der Gemeinschaft versteuert, sofern nicht einigen Mitgliedstaaten eine Ausnahmeregelung erteilt wurde.

Die Kommission hat erstmals 1996 vorgeschlagen<sup>4</sup>, die Ausnahmeregelungen abzuschaffen, um für mehr Kohärenz in der gemeinschaftlichen Verkehrs-, Umwelt- und Steuerpolitik zu sorgen. Später hat die Kommission im Jahr 2000 das allmähliche Auslaufen dieser Ausnahmeregelungen in die Wege geleitet und erklärt, dass diese mit dem geplanten Inkrafttreten der Energiesteuerrichtlinie, spätestens jedoch am 31. Dezember 2002 auslaufen sollten<sup>5</sup>. Letztlich wurden die Ausnahmeregelungen bis 31. Dezember 2006 verlängert und später in die Energiesteuerrichtlinie ( Artikel 18 und Anhang II ) aufgenommen, um ein allmähliches Auslaufen zu ermöglichen.

In ihrer Mitteilung von Juni 2006 „Überprüfung der Ende 2006 auslaufenden Ausnahmeregelungen in den Anhängen II und III der Richtlinie 2003/96/EG des Rates“ (nachstehend „die Mitteilung von 2006“)<sup>6</sup> hat die Kommission festgestellt, dass die – verglichen mit Kraftstoff für vergleichbare Verkehrs- und Freizeittätigkeiten – günstigere Steuerbehandlung von Kraftstoff für die betreffende Tätigkeit nicht erneuert werden sollte. Zugleich hat die Kommission diejenigen Mitgliedstaaten, die aus besonderen politischen Erwägungen weiterhin eine Ausnahmeregelung zu benötigen meinen, aufgefordert, nach Maßgabe von Artikel 19 der Richtlinie einen Antrag einzureichen, in dem diese politischen Erfordernisse ordnungsgemäß begründet werden.

### 4. BEWERTUNG DURCH DIE KOMMISSION

Im breiteren Rahmen der Überprüfung der in der Energiesteuerrichtlinie enthaltenen und auslaufenden Ausnahmeregelungen hatte die Kommission kürzlich ähnliche Anträge von anderen Mitgliedstaaten zu überprüfen. Am 30. November 2006 hat die Kommission dazu zwei Mitteilungen angenommen<sup>7</sup>, in denen sie die Gründe dafür erläutert, warum sie diesen Anträgen auf der Basis der von ihr durchgeführten Prüfung nicht entsprechen kann.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Finnland, Dänemark und Irland in weitem Umfang die gleichen Argumente vorgetragen haben, mit denen sich bereits die zwei Mitteilungen der Kommission vom 30. November 2006 zu befassen hatten. Die ablehnenden Gründe werden nachfolgend noch einmal zusammengefasst und, sofern die Mitgliedstaaten vorliegend zusätzliche spezifische Gesichtspunkte vorgetragen haben, ergänzt.

---

<sup>3</sup> Richtlinie 92/81/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Mineralöle (ABl L 316 vom 31.10.1992); Richtlinie zum 31. Dezember 2003 aufgehoben durch die Richtlinie 2003/96/EG des Rates (zusammen mit der Richtlinie 92/82/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze für Mineralöle).

<sup>4</sup> KOM (1996) 549 vom 14. November 1996.

<sup>5</sup> KOM (2000) 678 vom 15. November 2000.

<sup>6</sup> KOM(2006) 342 vom 30. Juni 2006 *Überprüfung der Ende 2006 auslaufenden Ausnahmeregelungen in den Anhängen II und III der Richtlinie 2003/96/EG des Rates*.

<sup>7</sup> KOM (2006) 743 vom 30. November 2006 *Mitteilung der Kommission an den Rat gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie 2003/96/EG des Rates ( private nichtgewerbliche Schifffahrt )* und KOM (2006) 742 vom 30. November 2006 *Mitteilung der Kommission an den Rat gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie 2003/96/EG des Rates ( private nichtgewerbliche Luftfahrt )*

Die Kommission kann die von den Mitgliedstaaten vorgebrachten Argumente nicht akzeptieren, da sie auf Auswirkungen beruhen, die notwendigerweise mit einem Wechsel von einer Ausnahmeregelung zur Regelbesteuerung verbunden sind. Hierzu gehören der Verwaltungsaufwand, die Kosten oder Schwierigkeiten im Hinblick auf die Befolgung oder Durchsetzung der Regelbesteuerung sowie mit der Umstellung verbundene Sicherheitsprobleme<sup>8</sup>. Der Rat hat sich bewusst dazu entschieden, die private nichtgewerbliche Luft- und Schifffahrt der Regelbesteuerung zu unterwerfen und Ausnahmeregelungen lediglich zu gewähren, um anfänglichen Schwierigkeiten zu begegnen. Die vorgetragenen Argumente können daher nicht als besondere politische Erwägungen im Sinne von Artikel 19 der Energiesteuerrichtlinie angesehen werden. Die dort aufgeführten Belange und Politiken wie der Binnenmarkt, ein fairer Wettbewerb, Umwelt- sowie Energie- und Verkehrsinteressen sprechen vielmehr klar gegen die Gewährung der beantragten Regelungen<sup>9</sup>.

Was den von Finnland angeführten Gesichtspunkt des "Wettbewerbs" in Bezug auf die private nichtgewerbliche Luftfahrt angeht, so spiegelt dieser gerade eine in der Vergangenheit bestehende Störung wider, die nicht aufrechterhalten werden sollte<sup>10</sup>.

Die Argumente Finnlands im Hinblick auf einen für die Luftfahrt erheblichen Wissensstand und die Fertigkeiten in diesem Bereich sowie die Bereitschaft zur Durchführung ziviler Einsätze können ebenfalls nicht akzeptiert werden. Die diesbezüglichen Erfordernisse sind sehr speziell und können durch zielgerichtete Maßnahmen befriedigt werden, die ihrer Natur und ihrem Anwendungsbereich nach besser geeignet sind und die die oben genannten gemeinschaftlichen Interessen nicht durch eine ungerechtfertigte Ausnahme von harmonisierten Steuern beeinträchtigen. Dies bezieht sich gleichermaßen auf das von Finnland vorgetragene Argument schwach besiedelter und schwer erreichbarer Gebiete mit zurückgehender Wirtschaftstätigkeit<sup>11</sup>.

Im Hinblick auf die regionalpolitische Begründung möchte die Kommission an dieser Stelle noch einmal daran erinnern, dass die Finnland und Irland gewährten Ausnahmeregelungen nie formell als Instrumente der Regionalpolitik angesehen worden sind. Darüber hinaus war die Unterstützung durch die EU-Fonds weder spezifisch auf den Betrieb der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt gerichtet noch an die Voraussetzung geknüpft, dass Finnland und Irland ihre Ausnahmeregelungen von der Energiesteuerrichtlinie weiter anwenden können.

Schließlich argumentieren Finnland und Irland allgemein mit dem Argument der Verhältnismäßigkeit, in dem sie vortragen, dass der Anteil der durch die private nichtgewerbliche Luft- und Schifffahrt verursachten Emissionen gemessen an den gesamten Emissionen im Verkehrssektor gering ist bzw. der Übergang zur Regelbesteuerung unter Aufkommensgesichtspunkten als ineffektiv anzusehen ist. Diese Argumente legen unzutreffenderweise die Ausnahme als Regelfall zugrunde und gehen nicht von der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung aus, die fraglichen Aktivitäten der Regelbesteuerung zu unterwerfen. In dieser Hinsicht verlangt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht die ungleiche Behandlung mit vergleichbaren Aktivitäten im Transport- oder Freizeitbereich noch kann insofern dem Argument besondere Bedeutung zukommen, dass die Umstellungskosten

---

<sup>8</sup> Mit Sicherheitsaspekten befasst sich die insoweit geltende Gesetzgebung. Diese stehen mit den Regelungen der Energiesteuerrichtlinie nicht in Verbindung

<sup>9</sup> Zur weiteren Begründung siehe die Dokumente KOM (2006) 742 und KOM (2006) 743, S. 5 bzw. 6

<sup>10</sup> Siehe KOM (2006) 742, S. 6

<sup>11</sup> Siehe KOM (2006) 742, S. 6

sich von denjenigen in anderen Verbrauchsteuerbereichen unterscheiden mögen, da solche Differenzen in der Natur unterschiedlicher Steuergegenstände liegen. Keines dieser Argumente beinhaltet besondere politische Erwägungen im Sinne von Artikel 19 der Richtlinie<sup>12</sup>.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNG

Alles in allem ist die Kommission der Ansicht, dass Finnland, Dänemark und Irland keine besonderen politischen Erwägungen vorgebracht haben, die es rechtfertigen würden, weiterhin von den in der EU bereits zweimal mit Einstimmigkeit erlassenen Rechtsvorschriften abzuweichen und eine steuerliche Maßnahme anzuwenden, die in klarem Widerspruch zu mehreren Gemeinschaftspolitiken steht. Die von den betroffenen Mitgliedstaaten vorgetragenen Argumente beinhalten die Folgeerscheinungen der Existenz einer Ausnahmeregelung über einen langen Zeitraum.

Die betreffenden Mitgliedstaaten hatten genügend Zeit, sich auf die neue Lage einzustellen, wobei zu bedenken ist, dass in der Gemeinschaft über diese und ähnliche Ausnahmeregelungen bereits mindestens seit 1996 diskutiert wird und die Kommission mehrmals die Notwendigkeit betont hat, diese Regelungen auslaufen zu lassen.

Sollte das Auslaufen der Ausnahmeregelung unter ganz bestimmten Umständen Probleme verursachen, so können die antragstellenden Mitgliedstaaten – unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts in allen Punkten<sup>13</sup>, bezogen auf die Energiebesteuerung oder andere Bereiche – Maßnahmen erlassen, um Probleme im Zusammenhang mit dem Wechsel zur Normalbesteuerungsregelung zu mindern oder zu beseitigen.

Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die in Artikel 19 genannten Bedingungen nicht erfüllt sind. Infolgedessen **schlägt die Kommission die beantragten Ermächtigungen nicht vor.**

---

<sup>12</sup> Siehe KOM (2006) 742, S. 6; KOM (2006) 743, S. 6 und 7.

<sup>13</sup> Insbesondere auch der Bestimmungen des Vertrags über staatliche Beihilfen.