

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Befreiung der von aus Drittländern kommenden Reisenden eingeführten Waren von der Mehrwertsteuer und den Verbrauchsteuern“

KOM(2006) 76 endg. — 2006/0021 (CNS)

(2006/C 309/22)

Die Kommission beschloss am 22. Februar 2006, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 7. Juni 2006 an. Berichterstatter war Herr BURANI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 428. Plenartagung am 5. Juli einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Der Kommissionsvorschlag betrifft die Harmonisierung der Bestimmungen über die Einfuhr von MWSt- oder verbrauchsteuerpflichtigen Waren aus Drittländern im Gepäck von Reisenden. Innerhalb bestimmter Grenzen konnten solche Waren schon immer steuerfrei eingeführt werden; die grundlegende Richtlinie ist 69/169/EWG vom 29. Mai 1969, die seither 17mal geändert wurde und nun durch diesen Kommissionsvorschlag ersetzt werden soll.

1.2 Dieses System soll „zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und in den Fällen, in denen in Anbetracht der Umstände, unter denen die Waren eingeführt werden, auf den normalerweise erforderlichen Schutz der Wirtschaft verzichtet werden kann“ (!) beibehalten werden. Der Kommission zufolge soll zwar das Grundprinzip beibehalten werden, aber die Zahl der zwischenzeitlichen Änderungen, die Erweiterung und der Verlauf der neuen Außengrenzen seien Grund genug, die ursprüngliche Richtlinie vollständig zu überarbeiten und zu ersetzen.

1.3 Das an sich simple Problem wird dadurch kompliziert, dass die Einfuhr „sensibler“ Waren wie Tabak und alkoholische Getränke geregelt werden muss. Zwar hat das Problem immer existiert, doch eröffnen sich mit der EU-Erweiterung neue Perspektiven, wobei die Grundfragen unverändert bleiben: die unterschiedliche geographische und soziale Lage der Mitgliedstaaten; die unterschiedlichen Ausrichtungen und starken Niveauunterschiede der Besteuerung. Das Endergebnis hängt davon ab, ob eine Einigung auf den Harmonisierungsvorschlag der Kommission gefunden werden kann.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Ursprünglich betraf die Richtlinie Personen, die innerhalb der EG reisten; seit 1993 sind die Beschränkungen des Warenverkehrs zwischen Mitgliedstaaten entsprechend den Grundsätzen des Binnenmarktes im Prinzip entfallen. Durch die Änderung der EU-**Außengrenzen** infolge der Erweiterung sind neue Aspekte hinzugekommen, die es zu berücksichtigen gilt; wie die Kommission feststellt, umfassen diese Außengrenzen nun u.a. Grenzen mit Russland, der Ukraine und Weißrussland.

(!) Vgl. KOM(2006) 76 endg. — 2006/0021 (CNS), 1. Erwägungsgrund.

2.1.1 Der EWSA nimmt dies zur Kenntnis, bemerkt jedoch dazu, dass im Osten außer den genannten Grenzen noch weitere vorhanden sind, die für die beigetretenen Länder ein Problem darstellen, weil erhebliche Preisunterschiede gegenüber einigen angrenzenden Drittstaaten bestehen; darüber hinaus sind **durch den Beitritt Zyperns und Maltas neue Seegrenzen** entstanden.

2.1.2 Die seinerseits bestimmten Mitgliedstaaten aufgrund besonderer Probleme zugestanden Ausnahmeregelungen sind inzwischen alle ausgelaufen, mit Ausnahme der Sonderregelung für Finnland, das noch bis 2007 eine Einfuhrbegrenzung auf nicht unter 16 Liter Bier aus Drittstaaten anwenden darf. Der EWSA ist darüber erfreut, hat er sich doch stets gegen diese Ausnahmeregelungen ausgesprochen; in diesem Fall könnte eine einheitliche Regelung für alle 25 Mitgliedstaaten jedoch gewisse Probleme bereiten, wie weiter unten ausgeführt wird.

2.2 Dem Richtlinienvorschlag zufolge soll der **Betrag der steuerfreien Einfuhren** von derzeit 175 EUR **für Flugpassagiere auf 500 EUR und für alle anderen Reisenden auf 220 EUR erhöht** werden. In der einleitenden „Begründung“ rechtfertigt die Kommission diese Maßnahmen mit den Worten: „Flugreisen werden wegen der damit verbundenen Kosten und Anstrengungen weniger häufig unternommen als Reisen auf dem Landweg oder mit der Fähre. Außerdem liegt es in der Natur der Sache, dass sich Flugreisende auf Waren beschränken müssen, die sie kaufen und transportieren können, was beispielsweise **sperrige Gegenstände** ausschließt.“ Der **wahre Grund** scheint jedoch ein anderer zu sein; so heißt es im 4. Erwägungsgrund, „Die Schwellenwerte sollten den Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten Rechnung tragen, die an Drittländer mit erheblich niedrigeren Preisen grenzen“.

2.2.1 Nach Auffassung des EWSA liegt die Diskrepanz zwischen der Aussage in der „Begründung“ und jener im 4. Erwägungsgrund vorwiegend an steuerlichen Gründen. Ansonsten hätte es keinen Sinn, von „sperrigen Gegenständen“ zu sprechen (s.o. Absatz), denn es gibt Waren, die nicht sperrig sind, aber einen hohen Wert haben (Photoapparate, Notebooks, Uhren, Schmuck usw.), die also von Flugpassagieren eingeführt werden dürften, aber nicht von Reisenden in Autos, Zügen oder auf Kreuzfahrten. Die Aussage, „Flugreisen werden wegen der damit verbundenen Kosten und Anstrengungen weniger häufig unternommen als Reisen auf dem Landweg oder mit der Fähre“, scheint sich auf *Sonderfälle* zu beziehen, nicht auf Reisen im

Allgemeinen, denn Flugreisen (v.a. *Billigflüge*) gehören zum Alltag von Millionen Wirtschaftssubjekten und Reisenden, die sich alljährlich in Drittstaaten begeben.

2.2.2 Der EWSA hält es nicht für hinnehmbar, dass die Berücksichtigung von Sonderfällen zur Abfassung von Harmonisierungsvorschriften führt, die eine **Diskriminierung zwischen Bürgern aufgrund des von ihnen benutzten Verkehrsmittels** vornehmen. Obschon sich der EWSA, wie bereits oben unter Ziffer 2.1.2 erwähnt, schon mehrmals gegen **Ausnahmeregelungen** ausgesprochen hat und prinzipiell dagegen ist, ist er der Auffassung dass ein solches System in diesem Fall der **einzig mögliche Weg ist**, der jedoch nur gegangen werden sollte, wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten unter Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nachweisen können, dass eine **allgemeine Höchstgrenze von 500 EUR** für ihre Steuereinnahmen einen untragbaren Verlust darstellen würde.

2.3 Beibehalten werden in dem Richtlinienvorschlag die **Mengenbeschränkungen für Tabakwaren und Alkohol**. Was Tabak betrifft, wird auf die von der EU am 30. Juni 2005 ratifizierte WHO-Konvention Bezug genommen, die empfiehlt, die Einfuhr von Tabakwaren durch internationale Reisende zu verbieten oder zu beschränken. Angesichts dieser Empfehlung schlägt die Kommission ein **einheitliches System zur Reduzierung der Mengenbeschränkungen** für diese Waren vor, „um die **Gleichbehandlung** aller in die Europäische Union einreisenden Bürger zu gewährleisten“.

2.3.1 Der EWSA erklärt sich **einverstanden**, jedoch mit gewissen Vorbehalten hinsichtlich der Begründungen bei Tabakwaren, die wie die übrigen mehr steuerlicher als gesundheitlicher Natur sind; dies zeigt sich daran, dass Artikel 9 Absatz 2 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, erheblich niedrigere Höchstmengen als die normalen Höchstmengen für die Einfuhr von Tabakwaren festzusetzen. Rauchen ist bekanntlich schädlich, aber nicht absurderweise je nach Wahl der einzelnen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße.

2.4 Des Weiteren schlägt die Kommission die **Abschaffung der Höchstmengen für Parfums, Kaffee und Tee** vor. Es wurde berücksichtigt, dass Parfums nach EU-Recht nicht mehr verbrauchsteuerpflichtig sind und dass Kaffee in fünf, Tee in nur einem Mitgliedstaat verbrauchsteuerpflichtig ist. Diesbezüglich enthält die „Begründung“ die *grundlegende Erwägung*, „die Höchstmengen (...) abzuschaffen, da sie **nicht mehr dem tatsächlichen Muster der Besteuerung (...) in de(n) 25 Mitgliedstaaten entsprechen**“⁽²⁾. Mit anderen Worten sollen die Höchstmengen abgeschafft werden, weil nur noch wenige der 25 Mitgliedstaaten Verbrauchsteuern auf diese Waren erheben.

2.4.1 Der EWSA ist mit der Abschaffung dieser Höchstmengen **einverstanden** und merkt an, dass in diesem Fall die Regel angewandt wurde, der zufolge **nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip die kollektiven Interessen Vorrang haben vor den individuellen**.

2.5 Gerade aus der Sicht der **Verhältnismäßigkeit** lässt sich der Richtlinienvorschlag bisweilen kritisieren. Im Allgemeinen und mit Bezug auf die unter Ziffer 2.4 genannte Bestimmung macht der EWSA darauf aufmerksam, dass jede Initiative darauf beruhen sollte, dass **ein bestimmtes Prinzip auf alle Aspekte der Regelung kohärent angewandt wird** und nicht nur auf einige davon. Die Rechtfertigung dieser Aussage ergibt sich deutlicher aus den Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln.

⁽²⁾ Vgl. ebenda, „Sachlicher Hintergrund des Vorschlags“, „Gründe für den Vorschlag und Ziele“, 4. Spiegelstrich.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 **Artikel 2, 4, 5 und 7: Anwendung der Richtlinie.** In diesen Artikeln wird festgelegt, dass die MWSt- und Verbrauchsteuerbefreiung für Waren gewährt wird, die „im persönlichen Gepäck eines Reisenden“ eingeführt werden, der ein Drittland durchquert hat; die Richtlinie findet nur Anwendung, sofern der Betroffene **nicht nachweisen kann**, dass die Waren in einem EU-Land erworben wurden und keine MWSt- oder Verbrauchsteuererstattung genießen. Bei der Berechnung des Warenwerts werden persönliche Gegenstände, die vorübergehend eingeführt oder nach vorübergehender Ausfuhr wiedereingeführt werden, nicht berücksichtigt.

3.1.1 Diese Bestimmung bestand zwar schon zuvor, bringt aber für den Reisenden weiterhin schwere Belastungen mit sich, denn er müsste insbesondere für teurere Waren, die sein Eigentum sind, die **Rechnungen mitführen** oder sich bei der Ausreise eine **Bescheinigung über die vorübergehende Ausfuhr** beschaffen.

3.1.2 Zwar ist sich der EWSA bewusst, dass es keine einfacheren Lösungen gibt; er hebt jedoch hervor, dass die Kommission den Mitgliedstaaten beispielsweise in der Durchführungsvorschrift zweckmäßigerweise empfehlen könnte, **diese Bestimmung auf die geeignetsten Weisen zu veröffentlichen**, nämlich durch Aushang an den Ausreisestellen und durch Aufnahme in die allgemeinen Hinweise, die von den Reisebüros, auf Flug- und Fährtickets verbreitet werden.

3.2 **Artikel 8: Schwellenwerte.** Der Gesamtwert der Waren, die steuerfrei eingeführt werden dürfen, beträgt **500 EUR bei Flugreisenden und 220 EUR bei allen anderen Reisenden**. Es ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten diesen Betrag **für Reisende unter 15 Jahren verringern können, jedoch nicht auf unter 110 EUR**. Die Schwellenwerte gelten für alle Waren mit Ausnahme von Tabak und Alkohol, für die Mengenbeschränkungen gelten.

3.2.1 Der EWSA hat (in obiger Ziffer 2.2.2) bereits seine Verwunderung darüber zum Ausdruck gebracht, dass die Bürger je nach Verkehrsmittel diskriminiert werden. Grund für diese Unterscheidung ist offensichtlich die besondere Lage einiger Mitgliedstaaten, die an Drittstaaten grenzen, in denen die Preise viel niedriger sind, auch aufgrund starker Unterschiede in der steuerlichen Belastung. Die Anwendung des **Verhältnismäßigkeitsprinzips** (s. Ziffern 2.4.1 und 2.5) **mit Ausnahmestimmungen** in bestimmten Fällen bei nachgewiesener Notwendigkeit würde das Problem lösen.

3.2.2 Der EWSA bekräftigt daher — unter Verweis auf obige Ziffer 2.2.2 — seinen Vorschlag, den **Schwellenwert von 500 EUR auf alle Reisenden auszuweiten, ungeachtet des verwendeten Verkehrsmittels**. Ein hoher Schwellenwert hätte den Vorteil, dass die Zollämter v.a. bei hohem Verkehrsaufkommen nicht alle Reisenden kontrollieren müssten, sondern sich effizienter auf wirkliche Fälle von Schmuggel konzentrieren könnten. Hierzu ist zu bemerken, dass die Zollbeamten aufgrund ihrer Erfahrung und Professionalität relativ leicht in der Lage sind, eine grundlegende Unterscheidung vorzunehmen zwischen einem „Reisenden“ (der allenfalls eine Ordnungswidrigkeit begeht) und einem „Schmuggler“ (dessen Handlungen strafrechtlich verfolgt werden können). Ungelöst bleibt das Problem des Kleinschmuggels durch „gewöhnheitsmäßige“ Reisende (die weder Touristen noch Grenzarbeitnehmer oder Grenzgänger sind), die Waren einführen, um damit Gewinne zu erzielen.

3.3 **Artikel 9: Höchstmengen für Tabakwaren.** Für die MWSt- und Verbrauchsteuerbefreiung von Tabakwaren gelten Höchstmengen. Die **normalen Höchstmengen** sind 200 Zigaretten oder 100 Zigarillos oder 50 Zigarren oder 250g Rauchtobak. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, **reduzierte Höchstmengen** festzulegen: 40 Zigaretten oder 20 Zigarillos oder 10 Zigarren oder 50 g Rauchtobak; diese reduzierten Höchstmengen können von den Mitgliedstaaten auf **alle Reisenden oder lediglich auf Flugreisende** angewandt werden.

3.3.1 Wie schon bei den Höchstbeträgen ist der EWSA **nicht** mit unterschiedlichen Höchstmengen **einverstanden**; er gibt zu bedenken, dass die reduzierten Höchstmengen **Autoreisenden** mit EU-Staatsangehörigkeit **große Unannehmlichkeiten** bereiten würden, die durch verschiedene (EU- und Dritt-)Staaten fahren und deren Zielort nicht das Land ist, das die reduzierten Höchstmengen anwendet. Berücksichtigt man das Ausmaß des Fremdenverkehrs und die Notwendigkeit, ihn zu fördern, anstatt ihn mit Maßnahmen zu behindern, die **strenge Grenzkontrollen** erfordern, so regt der EWSA an, eine spezifische **Freistellung** für diese Fälle einzuführen.

3.4 **Artikel 10: Höchstmengen für Alkohol.** Analog zu Tabakwaren werden auch für alkoholische Getränke die bereits geltenden **Höchstmengen** beibehalten, wobei eine Unterteilung in zwei Kategorien vorgenommen wird: a) 1 Liter destillierte Getränke und Spirituosen mit einem Alkoholgehalt von mehr als 22 % vol oder Ethylalkohol mit einem Alkoholgehalt von 80 % vol oder mehr; b) 2 Liter „Zwischenerzeugnisse“ und Schaumweine. Die Höchstmengen der beiden Kategorien sind nicht kumulierbar. **Zusätzlich** zu diesen Mengen dürfen **4 Liter nicht schäumender Wein und 16 Liter Bier** MWSt- und verbrauchsteuerfrei eingeführt werden. Die Befreiungen gelten nicht für Reisende unter 17 Jahren.

3.4.1 Der EWSA ist mit den vorgeschlagenen Maßnahmen **grundsätzlich einverstanden**, macht jedoch auf einige **nicht nebensächliche Details** aufmerksam. Zur 1. Kategorie: Alkohol mit über 80 % vol findet sich im Handel gewöhnlich nur mit 98 oder 99 % vol; mit 1 Liter dieses Produkts können 3 Liter alkoholische Getränke mit 33 % vol hergestellt werden; die Gleichstellung mit 1 Liter destillierte Getränke und Spirituosen scheint daher willkürlich. Die Kategorie „Schaumweine“ umfasst sowohl hochwertige als auch Schaumweine (*vins mousseux/spumante*) verschiedener Qualität; nach Auffassung des EWSA sollte die Unterscheidung zwischen diesen und den „nicht schäumenden Weinen“ aufgegeben werden, da „Schaumweine“ nicht unbedingt höherwertig sind.

3.4.2 Einen **ausdrücklichen Vorbehalt** hat der Ausschuss hinsichtlich der Höchstmengen für **Wein und Bier**: es besteht ein deutliches Missverhältnis zwischen 4 Liter Wein und 16 Liter Bier zuungunsten von Reisenden aus Ländern, die

gewöhnlich keine Biertrinker sind. Anstatt einer gemeinsamen Höchstmenge sollten **getrennte und alternative Höchstmengen für die beiden Getränkearten** festgelegt werden.

3.5 Für **Kraftstoff** ist eine Steuerbefreiung für den Inhalt des Fahrzeugtanks und 10 Liter in einem Reservekanister vorgesehen; **Ausnahmen** sind vorgesehen, wenn **strengere einzelstaatliche Vorschriften gelten**.

3.5.1 Der EWSA fordert die Kommission auf, diese Bestimmung **grundlegend zu ändern**. Erstens rechtfertigt die Entfernung der Tankstellen keine Steuerbefreiung für Kraftstoff in **Reservekanistern** zusätzlich zum Tankinhalt; diese Befreiung sollte schon allein wegen der Gefährlichkeit des Transports von Kraftstoff außerhalb des Tanks **abgeschafft** werden. Die Straßenverkehrsordnung vieler Länder verbietet diese Praxis. Das Verbot sollte auf etwaige Zusatztanks am Fahrzeug ausgeweitet werden; bei Lastwagen, die häufig über zwei Tanks verfügen, sollte das Verbot für Tanks gelten, die bei der Fahrzeugzulassung nicht vorhanden waren.

3.5.2 Zweitens können **strengere einzelstaatliche Vorschriften**, auch wenn sie durch Preisunterschiede zwischen Nachbarstaaten gerechtfertigt sind, aus den unter obiger Ziffer 3.3.1 genannten Gründen nicht ausgedehnt werden auf **Reisende aus einem anderen Land als dem, das die strengeren Vorschriften anwendet**. Sollten die strengeren Vorschriften als notwendig betrachtet werden, könnten sie wie in Artikel 14 des Richtlinienvorschlags vorgesehen lediglich für Personen mit **Wohnsitz im Grenzgebiet** und für Grenzarbeitnehmer gelten.

3.6 **Artikel 14: Grenzgänger.** Sonderbestimmungen sind wie bisher für **Personen mit Wohnsitz im Grenzgebiet** und für **Grenzarbeitnehmer** (Arbeitnehmer, die in einem EU-Land wohnen und im Grenzgebiet eines angrenzenden Drittlandes arbeiten, sowie Arbeitnehmer, die in einem Drittland wohnen und im Grenzgebiet eines angrenzenden EU-Landes arbeiten) vorgesehen. Den Mitgliedstaaten wird es **freigestellt, die Schwellenwerte und/oder Höchstmengen** für diese Personengruppen **zu verringern**. In der Richtlinie wird das „Grenzgebiet“ definiert als „eine in Luftlinie höchstens 15km breite Zone“; nach Ansicht des EWSA ist diese Begrenzung willkürlich und berücksichtigt nicht die geographischen, wirtschaftlichen und sozialen Merkmale jedes Grenzgebiets; daher sollte jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit eingeräumt werden, seine eigenen Grenzgebiete je nach den Gegebenheiten festzulegen; u.a. würde eine stärkere Flexibilität einigen Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, dem besorgniserregenden Phänomen des „untypischen Schmuggels“ an den Landgrenzen der osteuropäischen Länder zu begegnen.

3.7 Die Richtlinie soll am **31. Dezember 2006** in Kraft treten, was nur bei einem raschen und reibungslosen Legislativverfahren möglich ist.

Brüssel, den 5. Juli 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND