ISSN 0376–9461

Amtsblatt

der Europäischen Gemeinschaften

C 101

42. Jahrgang

12. April 1999

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

Informationsnummer	Inhalt	Seite
	I *Mitteilungen*	
	. . . . .	
	II *Vorbereitende Rechtsakte*	
	Wirtschafts- und Sozialausschuß	
	Tagung von Januar 1999	
1999/C 101/01	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „XXVII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1997“	1
1999/C 101/02	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften“	6
1999/C 101/03	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission gasförmiger Schadstoffe und luftverunreinigender Partikel aus Motoren, die für den Antrieb von land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen bestimmt sind, und zur Änderung der Richtlinie 74/150/EWG des Rates“	13
1999/C 101/04	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 78/548/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Heizung des Innenraums von Kraftfahrzeugen“ . .	15

Preis: 19,50 EUR

DE

(Fortsetzung umseitig)

Informationsnummer	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
1999/C 101/05	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen über Verkehr und CO_2 — Entwicklung eines Gemeinschaftskonzepts“	17
1999/C 101/06	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission über den Einsatz von Stadt- und Reiseomnibussen mit bis zu 15 m Länge“	22
1999/C 101/07	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 1254/96/EG über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich“	25
1999/C 101/08	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine Strategie zur Verbesserung der gegenseitigen Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen mit Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/308/EWG des Rates über die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen im Zusammenhang mit Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft sind, sowie von Abschöpfungen und Zöllen und bezüglich der Mehrwertsteuer und bestimmter Verbrauchsteuern“	26
1999/C 101/09	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit“	30
1999/C 101/10	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates über Arzneimittel für seltene Krankheiten (Orphan Drugs)“	37
1999/C 101/11	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (Verschiedene Änderungen 1998)“	41
1999/C 101/12	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Welthandelsorganisation (WTO)“	43
1999/C 101/13	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 88/609/EWG zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft“	55
1999/C 101/14	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Wein“	60
1999/C 101/15	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geldinstituten“, und — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute“	64

DE

(Fortsetzung 3. Umschlagseite)

Informationsnummer	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
1999/C 101/16	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung (EG) des Rates über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums“	71
1999/C 101/17	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich des Vorsteuerabzugs“, und — dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über Kontrollmaßnahmen sowie Maßnahmen im Rahmen des Erstattungssystems und der Verwaltungszusammenarbeit zur Durchführung der Richtlinie 98/xxx/EG“	73
1999/C 101/18	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf den Normalsteuersatz“	87
1999/C 101/19	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 79/373/EWG über den Verkehr mit Mischfuttermitteln und der Richtlinie 96/25/EG über den Verkehr mit Futtermittel-Ausgangserzeugnissen“	89

II

(Vorbereitende Rechtsakte)

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „XXVII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1997“

(1999/C 101/01)

Die Kommission beschloß am 24. April 1998 gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags, den Wirtschafts- und Sozialausschuß mit dem vorgenannten Bericht zu befassen.

Die mit den vorbereitenden Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 19. Januar 1999 an. Berichterstatter war Herr Sepi.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 27. Januar 1999) mit 37 gegen 3 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß weiß es insbesondere zu schätzen, daß dem XXVII. Bericht über die Wettbewerbspolitik ein Vorwort von Kommissionsmitglied van Miert vorangestellt ist, in dem die Perspektiven, Rolle und allgemeinen Ziele dieses Bereichs dargestellt werden.

1.2. Der Ausschuß hat sich nämlich stets dafür ausgesprochen, die Arbeit der Kommission im Bereich der Wettbewerbspolitik als Instrument zur Verfolgung der allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der EU und nicht als Selbstzweck zu betrachten.

1.3. In zahlreichen Stellungnahmen [1] zu den früheren Berichten über die Wettbewerbspolitik wurde hervorgehoben, daß eine allzu formaljuristische Auffassung dieser Politik vermieden und eine stärkere Abstimmung auf die Dynamik des Wirtschaftslebens und der europäischen Gesellschaft angestrebt werden müssen.

1.4. Daher ist die — unseres Erachtens nicht bloß rein formale — Neuerung herauszustreichen, derzufolge versucht wird, aus dem Bericht über die Wettbewerbspolitik nicht nur einen Rechenschaftsbericht über das Vorgehen der zuständigen Organe zu machen, sondern auch die Zukunftsperspektiven aufzuzeigen, innerhalb derer sich die Kommission zu bewegen gedenkt.

1.5. Dies scheint uns nämlich eine wichtige Botschaft an die Wirtschaftsakteure und ganz allgemein an die europäischen Bürger zu sein, die diese bei ihren Entscheidungen berücksichtigen können.

1.6. Ein solches Vorgehen ist überdies gerade zu einem Zeitpunkt besonders wichtig, in dem die wirtschaftliche Integration durch die WWU, die Vollendung des Binnenmarktes und die sich abzeichnende Erweiterung der EU einen qualitativen Sprung macht.

1.7. Ebenso wichtig ist es in dieser Hinsicht, daß die Systematisierung der Rechtsetzung fortgeführt wird, damit die Anwendung des Vertrags perfekter und kohärenter wird.

1.8. Darüber hinaus ist in diesen einleitenden Bemerkungen hervorzuheben, daß die Globalisierung der Märkte für einige Produkte und Dienstleistungen immer mehr Bedeutung gewinnt. Dieser Tatsache ist bei der Bewertung der tatsächlichen Anwendung der Vertragsartikel immer mehr Beachtung zu schenken, da sich diese Entwicklung noch in ihrer Anfangsphase befand, als die Vertragsartikel verfaßt wurden.

[1] „Berichte über die Wettbewerbspolitik“: ABl. C 73 vom 9.3.1998; ABl. C 75 vom 10.3.1997 und ABl. C 39 vom 12.2.1995.

1.9. Die Kommission muß daher den auf den internationalen Märkten tätigen europäischen Unternehmen Rechnung tragen und die Vorschriften unter Berücksichtigung dieses breiteren Rahmens anwenden.

1.10. Der Ausschuß weist darauf hin, daß seine Stellungnahme zu lange nach den im Bericht der Kommission behandelten Ereignissen abgegeben wird, und bittet daher um eine Verkürzung der Fristen für die Vorlage und Übermittlung zwischen Kommission und WSA, damit die Stellungnahme den übrigen Institutionen früher zugeleitet und eine größere Resonanz erzielt werden kann.

2. Der Bericht über die Wettbewerbspolitik

2.1. Wie gesagt ist diesem Bericht ein politisches Vorwort des zuständigen Kommissionsmitglieds van Miert vorangestellt, in dem der Zusammenhang zwischen der Wettbewerbspolitik und den wirtschaftspolitischen Grundzielen der EU hervorgehoben wird.

2.2. Der Bericht nimmt den durch den Vertrag von Amsterdam entstandenen neuen Rahmen zur Kenntnis, insbesondere den neuen Artikel 7 d) zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und deren Rolle bei der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

2.3. Die Kommission fordert eine Modernisierung der Wettbewerbspolitik, die „im wesentlichen auf (...) den Beginn des Gemeinsamen Marktes“ zurückgehe.

2.4. Hinsichtlich der Kartellpolitik wird in dem Bericht die Modernisierungsbemühung hervorgehoben, sowohl hinsichtlich der vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen, die noch 1998 durch konkrete rechtsetzende Maßnahmen abgeschlossen werden sollten, als auch hinsichtlich der horizontalen Vereinbarungen, mit deren Neufassung soeben begonnen wurde. Damit werde „ein dreifaches Ziel verfolgt: erstens die Anpassung der Rechtsinstrumente an die Marktgegebenheiten und damit Verstärkung ihrer Effizienz (...); zweitens (...) Transparenz; drittens die Befolgung des Subsidiaritätsprinzips“.

2.5. Zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen verweist der Bericht auf die Änderung der Verordnung Nr. 4064/89 des Rates. Durch diese Änderung und insbesondere durch die neue Begriffsbestimmung des „Gemeinschaftsunternehmens“ und die Bestätigung des Grundsatzes der einheitlichen Zuständigkeit für grenzüberschreitende Unternehmenszusammenschlüsse werde diese Verordnung einfacher und effizienter.

2.6. Hervorzuheben ist die Bedeutung der Bekanntmachung der Kommission über die neue Begriffsbestimmung der „Vereinbarungen von geringerer Bedeutung“, die gewöhnlich nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 85 Absatz 1 EG-Vertrag fallen.

2.7. Ein weiterer innovativer Aspekt ist die Festlegung der praktischen Modalitäten für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden, für die der Grundsatz der Zuständigkeit einer einzigen Behörde gilt.

2.8. Im Bereich der staatlichen Beihilfen wurden bedeutende Rechtsetzungsinitiativen ergriffen, so ein Verordnungsvorschlag über horizontale staatliche Beihilfen und ein weiterer von 1998 über die auf staatliche Beihilfen anwendbaren Verfahren. Zu derselben Thematik hat die Kommission eine Mitteilung veröffentlicht, mit dem Ziel, „die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen (steuerlicher Art) zu präzisieren und zu verbessern, um die Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt zu reduzieren“ [1].

2.9. Die Kommission erklärt, die EU-Erweiterung führe unvermeidlich zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Kontrolle staatlicher Beihilfen.

2.10. 1997 fand eine besonders lebhafte „Kontrolltätigkeit“ statt. Die neu eingetragenen Fälle, mit denen sich die Kommission befaßte, beliefen sich auf 1 338, was einer deutliche Zunahme (von 92 Fällen gegenüber 1996) entspricht; die Zahl der neuen Beihilfefälle ist zwar konstant geblieben, doch wurden wesentlich mehr Zusammenschlußvorhaben angemeldet (+ 31 %). 1 165 Fälle davon wurden durch eine Entscheidung abgeschlossen.

2.11. Die Kommission unterstreicht an mehreren Stellen die Erfolge, die im Bereich der Liberalisierung der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge unter Wahrung „des Grundsatzes des Zugangs aller Bürger der Union“ zu diesen Diensten erzielt wurden. Die größten Fortschritte seien im Verkehrsund im Telekommunikationssektor zu verzeichnen. Das Hauptproblem für die Zukunft sei die Liberalisierung des Energiesektors.

2.12. Die Kommission hebt in ihrem Bericht die zwei wesentlichen Probleme der internationalen Beziehungen hervor, nämlich die Übernahme der Wettbewerbsvorschriften durch die Beitrittsländer und die Zusammenarbeit mit außereuropäischen Wettbewerbsbehörden, insbesondere der US-amerikanischen Kartellbehörde.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Im politischen Vorwort wird der Wille der GD IV hervorgehoben, über die Wettbewerbsfähigkeit auch die allgemeinen sozialen Zielsetzungen der EU zu verfolgen; daraus läßt sich schließen, daß dieser Aspekt in der Vergangenheit bisweilen vernachlässigt wurde. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat seinerseits zwar die großen Verdienste der GD IV in dem Bemühen um Modernisierung der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft auch der Sicht der Vorteile für den Verbraucher anerkannt, jedoch einen übertriebenen Formalismus

[1] ABl. C 384 vom 10.12.1998.

festgestellt, und fordert die Kommission darüber hinaus auf, sich weiter dafür einzusetzen, daß die Ergebnisse ihrer Arbeiten in der Öffentlichkeit publik gemacht werden.

3.2. Die WWU, wie es im Vorwort heißt, und der Binnenmarkt, wie wir hinzufügen möchten, werden zu einer breiten Umstrukturierung der Wirtschaftsstrukturen führen; dadurch nehmen die Unternehmenszusammenschlüsse zwangsläufig zu, was für die europäische Wettbewerbsfähigkeit auf einigen Weltmärkten nicht unbedingt negativ ist, jedoch ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer größeren Wachsamkeit, um Nachteile von den Verbrauchern und anderen Marktteilnehmern abzuwenden.

3.3. Der Ausschuß möchte hervorheben, daß in den nächsten Jahren innere (WWU, Binnenmarkt usw.) wie auch äußere Veränderungen (Erweiterung, internationale Zusammenarbeit) eine Reflexion über das Verhältnis zwischen den neuen Aufgaben und den zu ihrer Erfüllung notwendigen Mitteln erforderlich machen, da die neuen Aufgaben und die zunehmende Komplexität der bereits übernommenen nach mehr Handlungsfähigkeit verlangen.

3.4. Nach Ansicht des Ausschusses erfordert die derzeitige Lage eine Reformbemühung in vier Richtungen: eine effizientere Arbeitsorganisation, eine probate Auswahl der auf europäischer Ebene zu behandelnden Fälle, eine Dezentralisierung von der europäischen zur nationalen Ebene und die Verabschiedung klarerer und kohärenterer Vorschriften.

3.5. Eine notwendige, aber nicht hinlängliche Voraussetzung für eine „Konvergenz der Preise nach unten" ist eine effizientere Kontrolle, denn diesen Vorteil erwarten die europäischen Bürger und Verbraucher von der Währungsunion.

3.6. Darüber hinaus macht der Ausschuß die Kommission darauf aufmerksam, daß die vorherzusehende Zunahme von Unternehmenskonzentrationen und -fusionen die Umsetzung neuer Vorschriften unerläßlich macht; es müssen soziale Instrumente bereitgestellt werden, die die sich daraus ergebenden Umstrukturierungen erleichtern und sozial abfedern; außerdem muß die Bildung mehr oder weniger deutlicher Kartelle, die durch die einheitliche Währung erleichtert werden könnte, kontrolliert werden.

3.7. Im Sinne einer effizienten Beschäftigungspolitik empfiehlt der Gipfel von Luxemburg eine Orientierung an Beihilferegelungen, die die wirtschaftliche Effizienz und Beschäftigung fördern, ohne zu Wettbewerbsverzerrungen zu führen. Was die Festlegung dieser Orientierungen betrifft, so muß die Kommission, auch aus wettbewerbspolitischer Sicht, dringend ihre Vorstellungen formulieren und die geeigneten Instrumente zu ihrer Umsetzung definieren.

3.8. In der Einleitung wird dieses Erfordernis zur Kenntnis genommen, ohne jedoch Lösungsansätze bereitzustellen; insbesondere ist unklar, ob dieses Ziel als indirektes Ergebnis der steigenden Wettbewerbsfähigkeit gesehen werden soll oder ob, wie sich aus dem Gipfel von Luxemburg zu ergeben scheint, im Rahmen des Ziels der Beschäftigungsförderung neue Kriterien für Maßnahmen der Kommission ausgearbeitet werden.

3.9. Die Notwendigkeit einer Modernisierung der Instrumente und Verfahren besteht im übrigen auch hinsichtlich der Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen; hier muß zur Anwendung von Artikel 7 d) des Vertrags von Amsterdam das Gleichgewicht zwischen den Marktkräften und dem Zugang der Bürger zu den Dienstleistungen genauer geklärt werden.

3.10. Ein Kapitel, das in der Vergangenheit der ausschließlichen Souveränität der Mitgliedstaaten vorbehalten war, heute jedoch aufgrund der gemeinsamen Währung und des zunehmenden Wettbewerbsdrucks auch für die Gemeinschaft von erheblichem Interesse ist, betrifft den Bereich Steuerwesen und Sozialbeiträge, für den einige Mitgliedstaaten eine Koordinierung fordern; anderenfalls befürchtet der Ausschuß schwere Wettbewerbsverzerrungen sowie eine Steuerentwicklung, die den Faktor Arbeit stärker belastet, während die Besteuerung von Finanzerträgen gesenkt würde.

3.11. Jedenfalls wird die Ausweitung des dreiseitigen Dialogs zwischen allen betroffenen Parteien über diese neuen Themen der Gemeinschaftspolitik immer dringlicher, auch mit Blick auf die Auswirkungen des Wettbewerbs auf die Sozial- und Industriepolitiken der EU.

3.12. Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union muß ein dynamisches, marktorientiertes Instrument sein und daher das Augenmerk auf die Analyse und Beschlußfassung richten, um für neue Situationen gerüstet zu sein (wie es die Kommission selbst in Ziffer 2.3 einräumt). Dies gilt z. B. für die Konzentration im Konsumgütervertriebsektor und das dadurch entstehende wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnis gegenüber der Industrie, die Lage der Verteidigungsindustrie oder bestimmte Branchenvereinbarungen über Mindesttarife. Und dies gilt auch dann, wenn diese Sektoren heikle Aspekte aufweisen, die sich auf die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit auswirken können.

3.13. Nach dem Fall McDonnell Douglas/Boeing stellt sich in zahlreichen anderen Sektoren das Problem der internationalen Kontrollen im Bereich einiger Rohstoffe und einiger Hochtechnologiesektoren; eine globale Wettbewerbspolitik erfordert auch internationale Kontrollinstrumente. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, die laufenden Verhandlungen in diesem Sinne fortzuführen.

3.14. Einige Technologiesektoren in außereuropäischen Wirtschaftsregionen genießen eine viel umfangreichere und vielseitigere staatliche Unterstützung als dies in der EU der Fall ist. Nach Ansicht des Ausschusses muß sich die Kommission fragen, ob sich die Gemeinschaft nicht mit ähnlichen industriepolitischen Instrumenten ausstatten sollte, um zu vermeiden, daß die europäische Industrie in diesen Sektoren, die für die Wirtschaft von strategischer Bedeutung sind (Raum-

fahrt, Rüstung, Luftfahrt) und einen weltweiten Markt haben, benachteiligt wird.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. In zahlreichen Stellungnahmen [1] (staatliche Beihilfen, vertikale Wettbewerbsbeschränkungen usw.) hat der Ausschuß bereits zu einzelnen Rechtsetzungsakten und Mitteilungen der Kommission Stellung bezogen. In dieser Stellungnahme soll darauf nicht mehr eingegangen werden, sondern es wird lediglich die Gültigkeit der früheren Stellungnahme bestätigt. Es ist jedoch zu unterstreichen, daß die rechtsetzenden (Verordnungen und Richtlinien) und ähnlichen (Mitteilungen) Initiativen der Kommission ein immer größeres Gewicht bekommen als die Rechtsprechung, wie es der Ausschuß ja auch in früheren Stellungnahmen gefordert hatte [2].

4.2. Zur Zeit besteht die Tendenz, einen Teil der Wettbewerbspolitik auf die nationalen Behörden zu dezentralisieren. Der Ausschuß ist damit einverstanden, soweit es darum geht, eine Häufung von Verfahren in Brüssel zu vermeiden; dies erfordert jedoch einen Prozeß der Harmonisierung der Vorschriften und die Schaffung von Wettbewerbsbehörden in allen Mitgliedstaaten, die über die gleichen substantiellen Befugnisse verfügen, wie sie der Kommission in den Verträgen übertragen werden; die Mitgliedstaaten sollen dafür Sorge tragen, daß die Dezentralisierung nicht zu einem Auseinanderdriften und zur Inkohärenz bei der Anwendung der Rechtsakte führt.

4.3. Der Ausschuß bemerkt in diesem Zusammenhang, daß die in Absatz 12 des Berichts erwähnte Bekanntmachung der Kommission den Mitgliedstaaten gegenüber keinen obligatorischen Charakter hat; daher ist vor allem in den Fällen größte Aufmerksamkeit erforderlich, in denen die nationalen Behörden nicht über geeignete Instrumente verfügen, um die europäische Vorschrift durchzusetzen.

4.3.1. Diesbezüglich müssen nach Ansicht des Ausschusses die neuen Verordnungsvorschläge und die Politik der vertikalen Beschränkungen stärker die Marktgegebenheiten denn abstrakte juristische Definitionen berücksichtigen.

4.4. Der Ausschuß hebt die Notwendigkeit hervor, ein breit angelegtes Projekt zur Erneuerung der Regelungen in die Wege zu leiten, das der Praxis der Kommission und der Rechtsprechung des Gerichtshofs rechtsetzende Substanz verleiht, den europäischen Bürgern Rationalität und Transparenz bietet und es den Beitrittsländern ermöglicht, sich rasch anzupassen. In diesem Sinne sind die Kommissionsvorschläge zu begrüßen, insbesondere der Vorschlag zu den Kontroll- und Sanktionsverfahren bei unerlaubten staatlichen Beihilfen, da er den Weg zu einer Interventionsmethode weist, die die handelsrechtlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ausgleichen soll.

4.5. Zu Themen wie dem Steuerwesen oder den Sozialabgaben muß hingegen unter Berücksichtigung des oben Gesagten und der von der Kommission eingenommenen Haltungen eine gründliche Reflexion in die Wege geleitet werden, die auf einen Verordnungsentwurf für den unlängst von der Kommission angekündigten „Verhaltenskodex" unter dem Aspekt des Wettbewerbs abzielt. Der Ausschuß schickt sich an, seinerseits einen Beitrag zu dieser Debatte zu leisten, und hofft, daß diese bald mit konkreten Ergebnissen abgeschlossen werden kann.

4.6. Die Fristen für Entscheidungen sind bisweilen zu lang. Daher betont der Ausschuß die Notwendigkeit, in allen Anwendungsbereichen dieser Politik Höchstfristen für den Abschluß des Entscheidungsprozesses festzusetzen.

4.7. Zur statistischen Bilanz weist der Ausschuß darauf hin, daß im Vergleich zu 1996 mehr Unternehmenskonzentrationen angemeldet, aber weniger Rechtsverletzungen verzeichnet wurden; bei den staatlichen Beihilfen ist das Gegenteil der Fall. Dies hängt natürlich von der Beschleunigung bestimmter Wirtschaftsprozesse ab, aber dennoch stellt sich die Frage, ob die Probleme der staatlichen Beihilfen nicht neu geprüft werden sollten, vor allem im Lichte der erwähnten Umstrukturierungsprozesse.

4.8. In bezug auf staatliche Beihilfen mit regionalpolitischer Zielsetzung gemäß Artikel 92 Absatz 3 des Vertrags nimmt der Ausschuß den Kommissionsvorschlag zur Kenntnis, dem zufolge die im Rahmen der Strukturfonds gemäß den Zielen 1 und 2 förderfähigen Gebiete mit den nationalen Fördergebieten übereinstimmen sollten. Zwar akzeptiert der Ausschuß diesen Grundsatz generell, weist jedoch zugleich darauf hin, daß eine verstärkte nationale Förderung zur verstärkten Konzentration von EU-Strukturfondsmitteln führen kann, und möchte daher betonen, staatliche Beihilfen mit regionalpolitischer Zielsetzung gemäß Artikel 92 Absatz 3 EGV als separates Instrument der nationalen Wirtschaftspolitik zu behandeln, das ein Mitgliedstaat in begründeten Fällen nach seinem Ermessen einsetzen kann.

4.9. In diesem Zusammenhang darf nicht verschwiegen werden, daß die staatlichen Beihilfen unter der geltenden Regelung und trotz der rigorosen Bemühungen der Kommission weiterhin ein starkes Ungleichgewicht zugunsten der größeren Länder aufweisen.

4.10. Zur Konkretisierung der Ankündigung im Jahresbericht [3] veröffentlichte die Kommission im November 1998 eine „Rahmenregelung über Ausbildungsbeihilfen", durch die neue Regeln und Verfahren geschaffen werden; dabei wird davon ausgegangen, daß einige Ausbildungsbeihilfen staatlichen Beihilfen gleichgesetzt werden können. Die Kommission führt in dem Text den vagen Begriff der Ausbildung im Interesse des Unternehmens ein.

---

[1] ABl. C 129 vom 27.4.1998; ABl. C 295 vom 29.9.1997; ABl. C 129 vom 27.4.1998; ABl. C 284 vom 14.9.1998; ABl. C 287 vom 22.9.1997.

[2] ABl. C 129 vom 27.4.1998; ABl. C 295 vom 29.9.1997.

[3] Ziffer 293.

4.11. Im heutigen Zeitalter der Informationsgesellschaft, in der das lebenslange Lernen von entscheidender Bedeutung ist, könnte eine Reduzierung oder Erschwerung der Ausbildung für Arbeitnehmer entgegen den vom Europäischen Rat auf verschiedenen Gipfeltreffen verlautbarten Beschäftigungs- und Ausbildungszielen die Einhaltung der bis Ende 1999 — dem letzten Jahr des laufenden Programmplanungszeitraums der Strukturfonds — bestehenden Verpflichtungen noch weiter erschweren.

4.12. Darüber hinaus ist die qualitative Verschiebung der öffentlichen Beihilfen auf horizontale Ziele wie Forschung, KMU und Berufsbildung zu begünstigen und sind gleichzeitig öffentliche Beihilfen zu den Betriebskosten zu reduzieren.

4.13. Der unlängst erfolgte Abschluß eines Abkommens mit den amerikanischen Kartellbehörden wird vom Ausschuß mit Genugtuung aufgenommen; auf der Ebene der OECD und der WTO müssen jedoch noch weitere Anstrengungen unternommen werden, um zu einer wirklich internationalen Regelung und deren tatsächlicher Anwendung zu gelangen.

4.14. Um ihre in diesem Bereich immer umfangreicheren Befugnisse bewältigen zu können, sollte sich die Kommission mit einem einschlägigen Forschungsinstrumentarium ausstatten, sowohl innerhalb der Kommission als auch durch die Förderung spezifischer externer Forschung.

4.15. Abgesehen vom Jahresbericht, der für die Betroffenen immer nützlicher zu werden scheint, muß der Informationsfluß im Jahresverlauf erhöht werden, um besonders bedeutende Initiativen vorzustellen und die Studien bekanntzumachen, die zur Identifizierung der wichtigsten Fälle durchgeführt wurden.

4.16. Der Ausschuß ist davon überzeugt, daß noch harte Arbeit zu leisten ist, bis die Beitrittsländer über die in den Mitgliedstaaten angewendeten Wettbewerbspolitiken verfügen, obwohl die Kommission erhebliche Anstrengungen in diese Richtung unternimmt. Würden diese Politiken allzu rigoros angewandt, so hätten sie dramatische soziale Folgen; würden sie jedoch nicht angewandt, so käme es zu sehr weitreichenden Wettbewerbsverzerrungen. Deshalb wird eine Übergangsphase gefordert, die nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die sozialen Aspekte berücksichtigt, die die Erweiterung auch in diesem Bereich hat.

4.17. Hinsichtlich der Verhandlungen im Rahmen der WTO und der bilateralen Abkommen sind stets die ILO-Übereinkommen über die Arbeitsbedingungen zu berücksichtigen, die mit den Welthandelsregeln in Verbindung gebracht werden müssen.

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften“ [1]

(1999/C 101/02)

Der Rat beschloß am 3. Juli 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags mit dem vorgenannten Vorschlag zu befassen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 9. Dezember 1998 an. Berichterstatter war Herr Giesecke.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 27. Januar 1999) mit 73 gegen 5 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Nach jahrzehntelangen Bemühen hatte sich die EWG 1992 auf einen gemeinsamen Zollkodex als Grundordnung für das europäische Zollwesen geeinigt. Er gilt als ausgewogener Kompromiß zwischen verschiedenen Konzepten und Philosophien und wird heute in jenen Ländern, die sich um eine moderne Rahmengesetzgebung in diesem Bereich bemühen, gern zum Vorbild genommen.

1.2. Neben der Harmonisierung zum Teil sehr diverser Konzepte, brachte er vor allem auch eine größere Transparenz und zahlreiche Vereinfachungen. Damit wurde er zur Grundlage mehrerer Gemeinschaftspolitiken, vor allem im Bereich der Handelspolitik und bei der Erhebung der indirekten Steuern. Auch im Bereich der Agrarpolitik gelten die im Kodex beschriebenen Verfahrensabläufe.

1.3. Bereits in der ersten Verordnung zur Festlegung des Kodex [2] wurde die Kommission aufgefordert, bis Ende 1997 einen Bericht über die insbesondere im Hinblick auf den binnenmarkterforderlichen Anpassungen vorzulegen.

1.4. Nach dieser Zwischenbilanz und ersten Veränderungen infolge der GATT-Uruguay-Runde, aber auch angesichts wachsender Betrügereien legt die Kommission jetzt Modernisierungsvorschläge vor, die insbesondere auch das ehrgeizige Aktionsprogramm „Zoll 2000“ [3] unterstützen und die angestrebte Vereinfachung herbeiführen.

1.5. Ihre wichtigsten Merkmale sind — neben einigen Vereinfachungen — eine größere Flexibilität, ein verbessertes Erhebungsverfahren und die Anpassung der Zollvertretung an die Notwendigkeiten des Binnenmarktes.

1.6. Die sehr umfangreichen Durchführungsbestimmungen [4] zum Zollkodex wurden unter einem erheblichen Zeitdruck in der Schlußphase der Vollendung des Binnenmarktes erarbeitet. Diese Durchführungsbestimmungen bedürfen weiterer qualitativer Überarbeitungen und einer stetigen Fortschreibung an aktuelle Entwicklungen. In diesem weiten Felde sind stets Anstrengungen erforderlich, wie etwa bei den Versandverfahren [5] und der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung.

1.7. Der Rat hatte der Verteilung dieser umfangreichen Rechtsmaterie auf die beiden Vorschriftenebenen (Grundverordnung und Durchführungsvorschriften) zugestimmt und der Kommission in diesem Rahmen großzügige Befugnisse eingeräumt, dabei jedoch die Mitsprache der Mitgliedstaaten in Gestalt einer Komitologieregelung gewährleistet.

2. Inhalt des Verordnungsvorschlags der Kommission

2.1. Kern und Zielrichtung des modernisierten Zollkodex ist die auch im Aktionsprogramm „Zoll 2000“ angestrebte gleiche Anwendung aller Zollvorschriften an allen Stellen des einheitlichen Zollgebiets sowie der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Wirtschaftsbeteiligten.

2.1.1. Dem letzten Ziel dienen insbesondere eine Reform des gemeinschaftlichen Versandverfahrens, die den organisierten Betrug bekämpfen will, wie auch der Zollpräferenzen, deren Mißmanagement in einigen Bereichen besorgniserregende Ausmaße angenommen hat.

2.2. Angestrebt wird neben einer weiteren Vereinfachung der Vorschriften eine größere Flexibilität. In diesem Zusammenhang wird im Hinblick auf die als zu starr betrachteten Regeln für die Zollschuld ein Interessenausgleich vorgeschlagen.

2.3. Eine neue Art der Freizone mit besonderen Überwachungsmodalitäten soll anerkannt werden, womit man weiteren Wünschen der Wirtschaftsbeteiligten entgegenkommen will.

---

[1] ABl. C 108 vom 7.4.1998, S. 39-41; ABl. C 228 vom 21.7.1998, S. 8.
[2] ABl. L 302 vom 19.10.1992; ABl. C 60/91, S. 5.
[3] ABl. C 301 vom 13.11.1995, S. 5.
[4] ABl. L 253 vom 11.10.1993; ABl. L 17 vom 21.1.1997.
[5] ABl. C 355 vom 21.11.1997, S. 72.

2.4. Das bisherige Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung wird vergleichbar mit dem gemeinschaftlichen Versandverfahren vereinfacht, was einige Lockerungen im Kodex voraussetzt.

2.5. Weitere Kodexänderungen im Bereich der Zollförmlichkeiten tragen der verstärkten EDV-Anwendung bei den Zollverfahren Rechnung.

2.6. Um eine größere Wirksamkeit des Erhebungsverfahrens, insbesondere um eine Verlängerung der Verjährungsfrist im Falle des Verdachts von Unregelmäßigkeiten, geht es in weiteren Vorschlägen der Kommission.

2.7. Hinsichtlich der in einigen Mitgliedsländern üblichen Erledigung der Zollförmlichkeiten durch Mittler wird vorgeschlagen, ab 1. Januar 2002 den Zollagenten nur noch die indirekte Vertretung vorzubehalten.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Die im Verordnungsvorschlag dokumentierten Änderungen passen das einheitliche europäische Zollrecht einerseits an die aktuellen Entwicklungen an und unterstreichen andererseits seine Tauglichkeit für den Übergang in das Jahr 2000. Der Ausschuß begrüßt das.

3.2. Der Ausschuß unterstreicht die Notwendigkeit, daß die kodifizierten zollrechtlichen Bestimmungen in bestimmten Abständen immer wieder hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Verträglichkeit überprüft werden. Moderne zollrechtliche Bestimmungen beeinflussen nachhaltig die Möglichkeiten aller Wirtschaftsteilnehmer in der Zollunion, sich am internationalen Warenhandel zu beteiligen. Daher unterliegen diese Zollbestimmungen einem stetigen Abgleich mit den Bedürfnissen der Wirtschaftsteilnehmer. Da das Zollrecht keine starre Rechtsmaterie ist, ist ein Monitoring innerhalb klar definierter zeitlicher Abstände unerläßlich.

3.3. Der Ausschuß verkennt nicht, daß die Liberalisierungstendenzen im Bereich der Zollkontrollen, die den redlichen Wirtschaftsbeteiligten zugute kommen sollen und dem zunehmenden Handelsvolumen Rechnung tragen, durch intelligente und risikogerechte Kontrollsysteme abgesichert werden müssen. Hierbei sollten die operationale Tätigkeit von UCLAF beziehungsweise des geplanten weisungsungebundenen Amtes sowie das Maßnahmenpaket „Zoll 2000“ eine besondere Rolle spielen.

4. **Besondere Bemerkungen**

Die Gliederung der Bemerkungen des Ausschusses orientiert sich an der Gliederung des Verordnungsentwurfs.

4.1. *Anpassung des Vertretungsverhältnisses* (Artikel 5 Absatz 2, zweiter Unterabsatz)

4.1.1. Der Ausschuß unterstützt die vorgeschlagene Änderung, da die Dienstleistungsfreiheit als eine der vier Grundfreiheiten in der Wirtschaftsunion ohne Einschränkungen in allen Bereichen gewährleistet sein muß.

4.1.2. Bei der Erarbeitung des Zollkodex waren 1992 Elemente von insgesamt zwölf nationalen Zollgesetzen zu berücksichtigen. Die unterschiedlichen Vorgaben dieser nationalen Vorschriften mußten koordiniert und in eine für alle Mitgliedstaaten annehmbare Version übertragen werden. Aus diesem Grunde wurde der Zollagentenstatus im Rahmen der direkten Stellvertretung aus den Zollgesetzen einiger Mitgliedstaaten übernommen, in denen er vorher national seit Jahren auch verankert war.

4.1.3. Da das zollrechtliche Risiko bei der direkten Vertretung ausschließlich beim Vertretenen liegt, muß dieser auch eine gänzliche Wahlfreiheit hinsichtlich seines Vertreters haben. Hierbei darf ein amtlich zuerkannter Status nicht das entscheidende Kriterium sein.

4.1.4. Die bis zum 1. Januar 2002 eingeräumte Übergangsregelung erscheint äußerst sinnvoll, um den Betroffenen innerhalb dieser drei Jahre eine angemessene Zeit zur Anpassung einzuräumen. Allerdings sollten die Mitgliedstaaten bereits ab dem Inkrafttreten dieser Änderung, demnach ab dem 1. Januar 1999, die Möglichkeit der direkten Vertretung durch jedermann unabhängig von einem anerkannten Anmelderstatus zulassen.

4.1.5. Vor dem Hintergrund der Dienstleistungsfreiheit erscheint dem Ausschuß die Aufrechterhaltung des Sonderstatus von Zollagenten für die Inanspruchnahme der indirekten Vertretung — auch wenn nur als Option ausgesprochen — ebenfalls sehr kritisch. Die Ansässigkeit eines Zollanmelders in der Gemeinschaft und damit das Vorhandensein einer prüfbaren Buchführung ist über den Artikel 64 Zollkodex gegeben, da solche Vertreter regelmäßig tätig sind. Die Zollschuldnereigenschaft — auch im Abgleich mit den nationalen Steuern, wie Einfuhrumsatzsteuer oder Verbrauchsteuern — muß sich an der Vertrauenswürdigkeit des Vertreters orientieren. Eine Risikoanalyse durch die jeweils nationale Zollverwaltung sollte hier ausreichend sein.

4.2. *Umrechnungskurs für Zollwert* (Artikel 35 Unterabsatz 1)

4.2.1. Vor dem Hintergrund der Einführung des Euro zum 1. Januar 1999 und der damit verbundenen Umsetzung der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion dürften die Publikationen der Umrechnungskurse in den einzelnen Mitgliedstaaten keine nennenswerten Abweichungen mehr aufweisen. Da allerdings nur elf Mitgliedstaaten an der Einführung des Euro beteiligt sind, geht der Ausschuß davon aus, daß die nationalen Währungen der übrigen vier Mitgliedstaaten eng an den Euro-Kurs angebunden werden.

In der bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Übergangszeit der parallelen Geltung des Euro und der nationalen Währung in den elf Euro-Ländern werden die Umrechnungskurse des Euro in die nationalen Währungen durch die Europäische Zentralbank festgelegt. Die verbindlichen Umrechnungskurse wurden am 31. Dezember 1998 gemeinsam mit dem Ministerrat festgelegt und in Form einer EG-Verordnung im Amtsblatt vom 31. Dezember 1998 veröffentlicht. Diese Verordnung gilt ab dem 1. Januar 1999.

4.2.2. Nach Einschätzung des Ausschusses sind allerdings mit der Währungsumrechnung bei Zollwertdeklarationen innerhalb der Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2001 Schwierigkeiten zu erwarten, da einige Mitgliedstaaten nach Aussage der nationalen Regierungen erst am letzten Tag der Übergangsfrist zollintern auf den Euro umstellen wollen.

4.3. *Fristen bei summarischer Anmeldung* (Artikel 49 Absatz 1)

4.3.1. Das Herstellen eines engen und konkreten Bezugs zwischen summarisch angemeldeter Ware und der anmeldenden Person folgt grundsätzlich den praktischen Gegebenheiten. Da die Ware im weiteren Verfahrensablauf dieser anmeldenden Person regelmäßig auch in die vorübergehende Verwahrung überlassen wird, ist die Verpflichtung dieser Person auch zur Abgabe der summarischen Anmeldung sinnvoll und praxisorientiert. Der Ausschuß möchte aber darauf hinweisen, daß im Falle der Abgabe einer summarischen Anmeldung nach Abschluß eines Versandverfahrens die Personenverschiedenheit zwischen Hauptverpflichtetem des Versandverfahrens und der Person, die die summarische Anmeldung abgibt, gewahrt bleiben muß.

4.3.2. Bei gegebenenfalls auftretender Personenverschiedenheit in anderen als den vorgenannten Fällen kann durch Anwendung des in Artikel 5 beschriebenen Vertretungsverhältnisses ebenfalls ein praxisorientiertes Ergebnis erreicht werden.

4.4. *Unterlagen zur Zollanmeldung* (Artikel 62 Absatz 3)

4.4.1. Angesichts der in einigen Mitgliedstaaten bereits vorhandenen Möglichkeit der Abgabe einer elektronischen Zollanmeldung bzw. der Schaffung einer solchen Möglichkeit in den meisten übrigen Mitgliedstaaten begrüßt der Ausschuß insbesondere die Befreiung von der Vorlage antragsbegründender Unterlagen — wie z. B. einer Rechnung oder eines Präferenznachweises, vgl. hierzu Artikel 218 bis 221 ZK-DVO — als eine für die Abwicklung solcher elektronischen Verfahren unabdingbare Voraussetzung. Er erachtet es aber im Interesse aller Beteiligten als sinnvoll, in begründeten Zweifelsfällen oder bei Verdacht auf Fälschungen [1] antragsbegründender Dokumente vom Grundsatz der Vorlagebefreiung innerhalb elektronischer Abfertigungsverfahren abzusehen. Bei einfuhrsensiblen Waren wie Lebensmitteln, lebenden Tieren oder Pflanzen wird eine Befreiung von der Vorlage notwendiger Einfuhrdokumente — Genußtauglichkeitsbescheinigungen, ärztliche Bescheinigungen oder Einfuhrlizenzen — wahrscheinlich nur aufgrund von bilateralen Vereinbarungen im Einzelfall zu erreichen sein.

4.4.2. Die Reaktion der Zollverwaltung auf die elektronische Zollanmeldung des Unternehmens erfolgt ebenfalls in Form des standardisierten elektronischen Datenaustauschs (UN/EDIFACT). Die wesentlich von der Reaktionszeit der Zollverwaltung abhängende Schnelligkeit dieser Kommunikation würde durch die im Grundsatz in Artikel 62 Absatz 2 beschriebene Vorlagepflicht antragsbegründender Unterlagen gestört. Die Vorlagepflicht derartiger Unterlagen würde sich kontraproduktiv gegenüber den Vorteilen des elektronischen Datenaustauschs auswirken.

4.4.3. Die in den Durchführungsbestimmungen noch zu beschreibenden Voraussetzungen für eine solche Vereinbarung sollten vorsehen, daß die Unternehmen die Unterlagen in Papierform, aber auch als elektronisch abgespeicherte Version — z. B. CD-ROM, Diskette oder Mikrofiches — aufbewahren können.

4.4.4. Die Aufbewahrungsfrist für solche antragsbegründenden Unterlagen muß sich nach Ansicht des Ausschusses an den ansonsten im Zollkodex formulierten Aufbewahrungsfristen für Zolldokumente orientieren, vgl. u.a. Artikel 14-17.

4.5. *Ersatzwaren in aktiver Veredelung* (Artikel 115 Absatz 4)

4.5.1. Die Möglichkeit, Ersatzwaren aus dem zollrechtlich freien Verkehr in die aktive Veredelung einzubringen, die Veredelungsarbeiten durchzuführen und die veredelte Ware zu exportieren, bevor äquivalente Vormaterialien importiert werden, ist nur innerhalb des Nichterhebungsverfahrens zulässig. Heute sind Einschränkungen dieser Alternative in Artikel 569 Absatz 2 in Verbindung mit Anhang 78 der Durchführungsverordnung zum Zollkodex [2] für einige landwirtschaftliche Produkte beschrieben. Der Ausschuß begrüßt die Aussage der Kommission, durch die Änderung des Anhangs 78 mehr Flexibilität in diese Sonderregelung zu bringen. Er geht davon aus, daß durch die vorgeschlagene Änderung auch positive Aspekte — und nicht nur Einschränkungen — in die Durchführungsbestimmungen einfließen.

4.6. *Bewilligungsvoraussetzungen* (Artikel 117 Buchstabe c) [3]

4.6.1. Die Bewilligung einer aktiven Veredelung ist stets abzugrenzen gegenüber dem Schutzbedürfnis

[1] Der Ausschuß erinnert beispielsweise an dieser Stelle an die Vielzahl falsch ausgestellter Ursprungszeugnisse nach Form A für Textilien in Bangladesh, die zu erheblichen Nacherhebungen von Einfuhrabgaben in der Gemeinschaft geführt haben.

[2] ABl. L 253 vom 11.10.1993.

[3] Die Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen im aktiven Veredelungsverkehr war Gegenstand eines „Matthäus-Seminars", das von der Kommission in der Zeit vom 27. bis 30. September 1998 in Bordeaux, Frankreich durchgeführt wurde. Die teilnehmenden Vertreter der Wirtschaft haben sich mit großer Mehrheit dafür ausgesprochen, daß die wirtschaftlichen Voraussetzungen im industriell-gewerblichen Warenbereich stets als gegeben anzusehen sind. Die besonderen Modalitäten des landwirtschaftlichen Sektors hingegen bedürfen grundsätzlich einer Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen. Die Besonderheiten der Landwirtschaft, die unter anderem im Zusammenhang mit gewährten Ausfuhrerstattungen beim Export bestimmter landwirtschaftlicher Produkte zu sehen sind, sollten — nach Auffassung der Wirtschaftsteilnehmer — allerdings nicht auf den industriellen Sektor übertragen werden.

wesentlicher Interessen von Herstellern in der Gemeinschaft — Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen. Hier sind die Exportinteressen der Veredelungsindustrie im Verhältnis zu den Schutzinteressen der Zulieferindustrie, die den Einfuhrwaren vergleichbare, grundsätzlich aber durch Zollerhebung geschützte Vorprodukte herstellt, zu beurteilen. Die Beurteilung erfordert grundlegende volkswirtschaftliche Kenntnisse im gesamten Gebiet der Europäischen Gemeinschaft. Daher ist eine Abwägung der beiden Interessenslagen für das örtlich zuständige Zollamt oftmals auch sehr schwierig.

4.6.2. Das Erstellen einer Liste im industriell-gewerblichen Warenbereich, in der die Fälle vorgegeben sind, in denen die wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht als erfüllt gelten (Negativliste), sowie das Zusammenstellen einer Liste im landwirtschaftlichen Bereich, in der die Fälle vorgegeben sind, in denen die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt sind (Positivliste), stellt für Verwaltung und Wirtschaft sicherlich eine große Hilfe dar. Die vorgeschlagene Änderung des Artikels 117 bereitet die Möglichkeit der Schaffung solcher Listen vor.

4.6.3. Auch vor dem Hintergrund einer einheitlichen Rechtsanwendung in allen Mitgliedstaaten begrüßt der Ausschuß die vorgeschlagene Änderung. Der Ausschuß geht davon aus, daß die vorgeschlagene Auflistung unbedenklicher Fälle nicht zu Nachteilen für die betroffene Industrie führt.

4.7. *Wiederausfuhrfrist in aktiver Veredelung* (Artikel 118 Absatz 4)

4.7.1. Die Festlegung spezifischer Wiederausfuhrfristen erscheint dem Ausschuß dann sinnvoll, wenn sich diese Fristen an den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Veredelungsunternehmen orientieren. Hierdurch könnte eine einheitliche Rechtsanwendung in den einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden.

4.7.2. Aus der Sicht des Ausschusses ist es aber dringend erforderlich, daß von der im Ausschußverfahren festgelegten Wiederausfuhrfrist im begründeten Ausnahmefall auch abgewichen werden kann, um in einzelnen besonderen Fällen den wirtschaftlichen Interessen nachkommen zu können (flexible Fristgestaltung im begründeten Ausnahmefall).

4.8. *Rückvergütung in aktiver Veredelung* (Artikel 124)

4.8.1. Die vorgeschlagenen Änderungen erscheinen dem Ausschuß insbesondere vor dem Hintergrund angemessen, daß heute einige Agrarprodukte nicht in das Rückvergütungsverfahren überführt werden können. Eine Ausnahme werden auch weiterhin wahrscheinlich die Erstattungswaren darstellen.

4.8.2. Nach dem Ausschußverfahren sollten allerdings im Interesse einer transparenten Rechtsanwendung für jeden Beteiligten klar und unmißverständlich die Fälle vorgegeben werden, in denen nur das Nichterhebungsverfahren angewendet werden kann.

4.9. *Erlaß/Erstattung im Rückvergütungsverfahren* (Artikel 128 Absatz 1)

4.9.1. Der Änderungsvorschlag sieht einen Anspruch auf Rückzahlung gezahlter Einfuhrabgaben, die bei Überführung der Waren in den Veredelungsverkehr entrichtet wurden, dann nicht mehr vor, wenn die Veredelungserzeugnisse nur in ein Versandverfahren überführt werden. Im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung soll zum Abschluß des Veredelungsverfahrens auf die gesonderte Überführung in ein Versandverfahren verzichtet werden; die Ausfuhr der veredelten Waren ist innerhalb der Veredelungszulassung möglich. Dies stellt eine erhebliche Vereinfachung des Gesamtablaufs für die Unternehmen dar und wird daher seitens des Ausschusses begrüßt.

4.9.2. Nach Ansicht des Ausschusses sollte es ansonsten aber möglich sein, jede Ware, die sich in einem Zollverfahren befindet, durch den Abschluß dieses Verfahrens in ein mögliches neues und anschließendes Verfahren zu überführen. Nur so ist es den Unternehmen möglich, auf alle Anforderungen der Auftraggeber angemessen reagieren zu können. Abgabenausfälle sind in diesem Zusammenhang nicht zu befürchten.

4.10. *Umwandlungen* (Artikel 131)

4.10.1. Die Neufassung des Artikels erscheint dem Ausschuß unbedenklich.

4.11. *Bewilligungsvoraussetzungen bei Umwandlung* [Artikel 133 e)]

4.11.1. Zwecks transparenter rechtlicher Vorgaben einerseits und vor dem Hintergrund einer einheitlichen Rechtsanwendung andererseits ist eine Definition der wirtschaftlichen Voraussetzungen sinnvoll. Da die Förderung von Umwandlungsverfahren in der Gemeinschaft unter anderem auch Arbeitsplätze sichert, sollten die wirtschaftlichen Voraussetzungen an den praktischen Notwendigkeiten orientiert sein.

4.11.2. Eine einheitliche Definition erleichtert nach Auffassung des Ausschusses ein Abwägen der Interessen zwischen den importierenden Umwandlungsunternehmen und den Schutzinteressen der Hersteller gleichartiger Produkte in den einzelnen Mitgliedstaaten.

4.12. *Teilweise Abgabenbefreiung in vorübergehender Verwendung* (Artikel 142)

4.12.1. Durch die vorgeschlagene Änderung wird eine Übereinstimmung in den beiden Alternativen der vorübergehenden Verwendung hergestellt. Der Ausschuß begrüßt dies.

4.12.2. Die Eigentumsverhältnisse an einer vorübergehend eingeführten Ware sind nach Auffassung des Ausschusses nicht entscheidend für die Überführung in das Verfahren selbst. Maßgebend sollte allein der zollrechtliche Status der Waren sein. Wirtschaftliche Interessen scheinen durch diese Änderung nicht beeinträchtigt zu sein.

4.13. *Maßgebender Zeitpunkt für Bemessungsgrundlagen in vorübergehender Verwendung* (Artikel 144)

4.13.1. Durch die Streichung des heutigen Absatzes 1 wird den Regelungen des Artikel 214 für die Bemessungsgrundlagen im Falle einer Zollschuldentstehung in der vorübergehenden Verwendung unter vollständiger Abgabenbefreiung der Vorrang eingeräumt. Diese Änderung erscheint praxisorientiert und wird daher befürwortet.

4.13.2. Da für eine in Frage stehende Ware der Zoll regelmäßig auch nur einmal erhoben werden soll, legt die Neufassung dieses Artikels im Falle der vorübergehenden Verwendung unter nur teilweiser Abgabenbefreiung fest, daß der angefallene Zoll für die Zeit der Verwendung — 3 % pro angefangenem Kalendermonat — auf den insgesamt zu zahlenden Zoll anzurechnen ist. Diese Änderung trägt zur Klarstellung bei und ist zu begrüßen.

4.14. *Kostenlose Ausbesserung* (Artikel 152)

4.14.1. Der Ausschuß sieht in der vorgeschlagenen Änderung der Artikels 152 eine eindeutige Verschiebung aus dem Ratsrecht in die Kompetenz der Kommission. Er lehnt diese Verschiebung ab.

4.14.2. Dieser Artikel regelt die Abgabenfreiheit bei unentgeltlicher Ausbesserung von Waren der vorübergehenden Ausfuhr, die ursprünglich von außerhalb der Gemeinschaft eingeführt und in den zollrechtlich freien Verkehr überführt worden sind. Diese Möglichkeit der auf Kulanz beruhenden Reparatur außerhalb der Gemeinschaft und der anschließenden abgabenfreien Wiedereinfuhr der reparierten Ware darf nicht als Option — „... kann nach dem Ausschußverfahren bestimmt werden ...“ — in die Durchführungsbestimmung zum Kodex verdrängt werden.

4.14.3. Jegliche Abmilderung dieses Grundsatzes würde dazu führen, daß für diese Fälle der Grundsatz der in Artikel 151 beschriebenen Differenzverzollung zur Anwendung käme. Nach Ansicht des Ausschusses ist bei dieser Betrachtung die wirtschaftliche Notwendigkeit der Bestimmung mehr in den Vordergrund zu stellen.

4.15. *Streichen des Artikels 153* (Entgeltliche Ausbesserung)

4.15.1. Aus den bereits unter Punkt 4.14 beschriebenen Gründen lehnt der Ausschuß die Streichung dieses Artikels ab.

4.15.2. Auch dieser Artikel sieht eine Ausnahme von der Anwendung der Differenzverzollung, wie sie im Artikel 151 beschrieben ist, zugunsten einer Mehrwertverzollung — entsprechend dem Reparaturentgelt — vor. Eine ggf. optionale Regelung in der Durchführungsverordnung zum Kodex darf diese für viele Firmen wichtige Regelung nicht in Frage stellen.

4.16. *Einrichtung von Freizonen* (Artikel 167)

4.16.1. Die Kommission hat in ihrer Studie über das Funktionieren der Freizonen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zum Ausdruck gebracht, daß in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Typen von Freizonen betrieben werden. Während die Freizonen „alter Art“ stets von einem Zaun umgeben sind und nur über festgelegte Stellen betreten werden können, an denen Zollämter liegen, sind die Zonen „neuer Art“ nicht eingezäunt. In diesen Zonen erfolgt die Überwachung — in Anlehnung an die Regelungen des Zollagers — über Zollanmeldungen für die einzelnen Nichtgemeinschaftswaren.

Da solche Freizonen zahlenmäßig in weit größerem Umfang vorkommen als die eingezäunten und von den Mitgliedstaaten per Gesetz definierten Zonen, wird die Zulassung auf die Zollbehörden übertragen. Der Ausschuß begrüßt den Wegfall gesonderter gesetzgeberischer Prozeduren für die Einrichtung dieser Freizonen, da dies zu erheblichen Vereinfachungen für alle Beteiligten führt.

4.16.2. Da die Überwachung der „neuen Art“ der Freizone ohne Umzäunung anhand abgegebener Zolldeklarationen für Nichtgemeinschaftswaren möglich ist, kann die örtlich zuständige Zollbehörde flexibel auf solche Wünsche der Wirtschaft reagieren. Da die Einrichtung derartiger Zonen für einige Branchen wichtig ist, begrüßt der Ausschuß die vorgeschlagene Änderung.

4.17. *Überwachung der Freizonen* (Artikel 168)

4.17.1. Da zukünftig beide der im vorherigen Punkt 4.16 beschrieben Typen von Freizonen unterhalten bzw. eingerichtet werden können, bedürfen die eingezäunten Zonen einer zollamtlichen Überwachung durch die an den Ein- und Ausgängen gelegenen Zollstellen. Dieser zollamtlichen Überwachung unterliegen auch die in den Zonen befindlichen Gemeinschaftswaren. Der Ausschuß sieht diese Überwachung als notwendig an.

4.18. *Aufnahme von Artikel 168 a)* (Einrichtung besonderer Freizonen)

4.18.1. Bei den in Punkt 4.16 beschriebenen Freizonen „neuer Art“ erfolgt die zollamtliche Überwachung durch Anmeldung der in oder aus der Zone zu verbringenden Nichtgemeinschaftswaren. Für diese Überwachung ist das für den Ort der Freizone zuständige Zollamt zuständig. Der Ausschuß sieht in dieser Variante die wirtschaftsfreundliche Umsetzung notwendiger Überwachungsmaßnahmen.

4.18.2. Die Artikel 170 „Gestellung bei Überführung in eine Freizone“, 176 „Führen von Bestandsaufzeichnungen“ und 180 „Ausstellen von Bescheinigung über den zollrechtlichen Status einer Ware“ können nur auf eingezäunte Freizonen angewendet werden. Die in Artikel 168 a) Satz 2 beschriebene Nichtanwendbarkeit auf die Zonen, die nicht eingezäunt sind, ist als Folgerung der vorstehenden Überlegungen anzusehen.

4.19. *Abgabenbefreiung trotz Unregelmäßigkeiten* [Artikel 212 a)]

4.19.1. Die vorgeschlagene Änderung unterstreicht die seit 1. Januar 1997 vertretene Auffassung des Rates, daß die Anwendung des Normalzollsatzes nicht die geeignete Sanktion in Fällen der Nichtbeachtung von Zollvorschriften ist. Durch diese Regelung wird vor allem der gutgläubig handelnde Zollbeteiligte geschützt [1].

4.20. *Ort der Zollschuldentstehung* (Artikel 215 Absatz 5 und 6)

4.20.1. Die Ergänzung des Artikels 215 trägt einerseits der Transparenz des Zollkodex Rechnung und legt andererseits die Zuständigkeiten für die Zollschuldentstehung unmißverständlich fest. Soweit es die Zollschuldentstehung betrifft, ist die Ergänzung zu begrüßen.

4.20.2. Der angefügte Absatz 5 unterstreicht das Bemühen einer schlanken Verwaltung und effizienter Verwaltungsabläufe. Unnötige Zuständigkeitsverschiebungen zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten werden bis zur festgelegten Wertschwelle von 5 000 ECU vermieden.

4.20.2.1. Diese Regelung darf zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten jedoch nicht dazu führen, daß die Vereinnahmung des Verwaltungskostenanteils von 10 % der Zolleinnahme entweder strittig wird oder als Kriterium überhaupt ein Tätigwerden beeinflußt.

4.20.2.2. Allerdings ist neben der reinen Zollberechnung auch die Erhebung der nationalen Steuern, damit insbesondere der Einfuhrumsatzsteuer zu betrachten. Die nationalen Umsatzsteuergesetze übernehmen hinsichtlich der Steuerentstehung die zollrechtlichen Vorschriften, um hier einen Gleichklang der Vorschriften zu erreichen. Diese Regelung darf daher nicht zu einem für die Abrechnung der Umsatzsteuer unvertretbaren Mehraufwand führen, z. B. die Beantragung von Steuernummern in anderen Mitgliedstaaten. Nach Ansicht des Ausschusses ist durch die vorgeschlagene Änderung eine Anpassung der 6. Umsatzsteuerrichtlinie (77/388/EWG) sowie der Richtlinien im Verbrauchsteuerbereich notwendig.

4.20.3. Die im angefügten Absatz 6 beschriebene Regelung für den Ort der Zollschuldentstehung im Falle der Abgabe der vereinfachten Zollanmeldung in einem Mitgliedstaat (A) und der Abgabe der ergänzenden Anmeldung in einem anderen Mitgliedstaat (B) erscheint dem Ausschuß sehr sinnvoll. Normalerweise entsteht die Zollschuld mit der Annahme der vereinfachten Zollanmeldung im Mitgliedstaat A — Artikel 201 Absatz 1 Zollkodex. Die beiden betroffenen Mitgliedstaaten müssen die weitere Prozedur der Abrechnung solcher vereinfachten Verfahren im Einzelfall miteinander in Form einer Verwaltungsvereinbarung absprechen. Insbesondere vor dem Hintergrund, daß die ergänzende Anmeldung regelmäßig in dem Mitgliedstaat abgegeben werden dürfte, in dem der Anmelder auch seinen Firmensitz hat, steht dieser Verwaltung auch eine geeignete Buchhaltung zwecks Überprüfung und Abrechnung der Verfahren zur Verfügung.

4.20.3.1. Der bereits unter Punkt 4.20.2.2 beschriebene Aspekt der nationalen Steuern ist auch an dieser Stelle zu berücksichtigen. Die Regelungen im Umsatzsteuerbereich müssen parallel zu den zollrechtlichen Bestimmungen festgelegt werden. Die beteiligten Verwaltungen sollten je nach Aufwand die Verteilung des Verwaltungskostenanteils an den Einnahmen aushandeln.

4.21. *Nachträgliche buchmäßige Erfassung* (Artikel 220 Absatz 1)

4.21.1. Die buchmäßige Erfassung nicht abschließend festgelegter Beträge steht im Widerspruch zur bisher aufgrund des Artikels 220 geübten Praxis in der Gemeinschaft. Die vorgeschlagene Ergänzung erscheint dem Ausschuß zur Bekämpfung von Betrugsfällen als durchaus geeignetes Mittel. Allerdings ist dem Vertrauensschutz der redlich arbeitenden Zollbeteiligten ebenfalls ein hoher Stellenwert beizumessen. Diese Auffassung wird auch vom Rat in dessen Schlußfolgerungen über die „Mitteilung der Kommission über die Verwaltung der Zollpräferenzregelungen“ bekräftigt [2].

4.21.2. Zur Abgrenzung zwischen Betrug auf der einen Seite und dem notwendigen Vertrauensschutz auf der anderen Seite sollte Artikel 220 ZK durch einen weiteren Absatz ergänzt werden, in dem definiert wird, daß eine nachträgliche buchmäßige Erfassung auch dann nicht erfolgt, wenn der gesetzlich geschuldete Abgabenbetrag aufgrund fehlerhafter Dokumente des Ausfuhrlandes oder eines Mitgliedstaates nicht erfaßt wurde. Diese Ausnahme greift nicht, wenn der Zollschuldner von diesem Fehler Kenntnis hatte.

4.21.3. Nach Ansicht des Ausschusses sollte der Anwendungsbereich dieser ergänzenden Bestimmung ausschließlich auf festgestellte Betrugsfälle beschränkt werden. Der eingefügte dritte Unterabsatz definiert diesen eingeschränkten Anwendungsbereich nicht abschließend. Der Ausschuß bittet die Kommission daher um eine klarere Abgrenzung des Anwendungsbereichs. Es muß nach Auffassung des Ausschusses unmißverständlich zum Ausdruck kommen, daß der eingefügte Unterabsatz nur im Betrugsfalle zur Anwendung kommt, nicht hingegen im Fall des Gutglaubensschutzes.

4.22. *Mitteilung der buchmäßigen Erfassung* (Artikel 221 Absatz 3 bis 5)

Der Artikel 221 regelt die Mitteilung eines buchmäßig erfaßten Abgabenbetrags an den Zollbeteiligten. Die Form der Mitteilung kann aufgrund der unterschiedlichen Steuerrechtsrahmengesetze in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht abschließend im Zollkodex bestimmt werden.

---

[1] ABl. 174 vom 17.6.1996, S. 14, Punkt 2.4.

[2] Ratsdokument 8428/98 vom 11.5.1998.

4.22.1. Der Ausschuß befürwortet die vorgeschlagene Verkürzung der Festsetzungsfrist für buchmäßig erfaßte Abgaben von heute drei auf künftig zwei Jahre. Hierdurch tritt für den Zollbeteiligten schneller die Bestandskraft einer Entscheidung in Kraft.

4.22.2. Die Aussetzung des Ablaufs der Verjährungsfrist im Falle eines eingelegten Rechtsbehelfs erscheint dem Ausschuß als geeignetes Mittel, einerseits dem Wirtschaftsbeteiligten die Möglichkeit zur Korrektur getroffener Entscheidungen zu eröffnen, aber andererseits auch den Zollverwaltungen nach Entscheidung über das eingelegte Rechtsmittel in angemessener Weise unter Berücksichtigung der neuen Fakten ihre ursprünglich getroffene Entscheidung zu überdenken.

4.22.3. Nach Auffassung des Ausschusses folgt diese Regelung dem Grundsatz der Steuergerechtigkeit und der einheitlichen Rechtsanwendung. Der Ausschuß hat allerdings erhebliche Bedenken, ob unterschiedliche Verjährungsfristen in einer Mitteilung für den Wirtschaftsbeteiligten ohne weiteres erkennbar sind. Eine Aufteilung solcher gemischten Mitteilungen und somit eine Zusammenfassung gleicher Verjährungsfristen trägt dem Gedanken der Klarheit und Transparenz Rechnung und ist somit zu bevorzugen.

4.22.4. Dieser heute im Absatz 3 dieses Artikels dokumentierte Grundsatz geht von einer verlängerten Festsetzungsverjährung im Falle von festgestellten Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften aus. Diese im Zollkodex vorgesehene Möglichkeit wird mangels einer EG-einheitlichen Regelung durch die nationalen Steuergesetze ergänzt, die im Falle einer leichtfertigen Steuerverkürzung bzw. einer Steuerhinterziehung längere Verjährungsfristen vorsehen.

4.23. *Frist zur Entrichtung der Abgaben* (Artikel 222 Absatz 2)

Artikel 222 Absatz 2 sieht abweichende Fristen für die Entrichtung mitgeteilter Abgaben in besonders erwähnten Fällen vor.

4.23.1. Die weiterhin beibehaltene erste Alternative im Absatz 2 sieht die Aussetzung der Zahlungspflicht in vier Fällen vor, die im Artikel 876 der ZK-DVO definiert werden. Durch diese Regelung soll verhindert werden, daß Einfuhrabgaben, die aller Wahrscheinlichkeit nach wieder zu erstatten sind, gezahlt werden müssen.

4.23.2. Die neu aufgenommene dritte Alternative betrifft die Zahlungsfrist für Abgaben im Falle der Entziehung von Waren aus der amtlichen Überwachung. Insbesondere im Zusammenhang mit der Reform der Versandverfahren sollten die Zollschuldner im Falle von versandrechtlichen Zuwiderhandlungen entsprechend dem Grad ihrer Beteiligung an diesen Verstößen für die entstandenen Abgaben aufkommen. Der Ausschuß geht davon aus, daß die Kommission in den Durchführungsbestimmungen zum Zollkodex eine entsprechende Rangfolge vorgeben wird.

4.23.3. Die neu aufgenommene vierte Alternative ist eine Konsequenz der unter Punkt 4.21 beschriebenen Änderung.

5. **Datenbank**

5.1. Im Interesse einer besseren Transparenz in diesem Bereich richtet die Kommission gegenwärtig eine Datenbank beim Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG ein, die allen Benutzern jährlich eine aktualisierte Fassung des Zollkodex zusammen mit den Durchführungsvorschriften kostenpflichtig zugänglich machen soll. Der Ausschuß begrüßt das Vorhandensein einer stets aktuellen Version der Zollvorschriften in mehreren Sprachen, die für jedermann einfach über das INTERNET zugänglich ist. Er bedauert allerdings die Kostenpflicht bei entsprechendem Abruf über das INTERNET, da der kostenfreie Zugang zu aktuell fortgeschriebenen Zollvorschriften ein wichtiges Instrument für den Vollzug des Binnenmarktes ist.

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission gasförmiger Schadstoffe und luftverunreinigender Partikel aus Motoren, die für den Antrieb von land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen bestimmt sind, und zur Änderung der Richtlinie 74/150/EWG des Rates“ ([1])

(1999/C 101/03)

Der Rat beschloß am 23. Oktober 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 19. Januar 1999 an. Berichterstatter war Herr Bagliano.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 27. Januar 1999) mit 97 gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Dieser „Vorschlag“ für eine Richtlinie ist das Ergebnis einer Verpflichtung, die das Europäische Parlament und der Rat im 6. Erwägungsgrund der Richtlinie 97/68/EG über „Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte“ ([2]) eingegangen sind.

1.2. In diesem 6. „Erwägungsgrund“ heißt es nämlich:

> „So bald wie möglich sollten Vorschriften über die Begrenzung der Emissionen der Motoren von land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen erlassen werden, die in bezug auf den Umweltschutz dem mit dieser Richtlinie festgelegten Niveau gleichwertig sind und in bezug auf Normen und Anforderungen ohne Einschränkungen mit ihr im Einklang stehen.“

1.3. Die „Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission gasförmiger Schadstoffe und luftverunreinigender Partikel aus Motoren, die für den Antrieb von land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen bestimmt sind“ und Gegenstand des vorliegenden Vorschlags sind, fallen unter die in der „Rahmenrichtlinie“ 74/150/EWG und in 22 Einzelrichtlinien vorgesehenen Typengenehmigungsverfahren der für die Zugmaschinen bestimmten Motortypen.

1.4. Eine dieser 22 Einzelrichtlinien ist die im Anhang II der „Rahmenrichtlinie“ vorgesehene Richtlinie 77/537/EWG bezüglich der Emission von Schadstoffen aus Dieselmotoren, die für die Verwendung in land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen bestimmt sind. Sie bezieht sich allerdings nur auf die Rauchgastrübung der Auspuffgase.

Dieser „Richtlinienvorschlag“ sieht ergänzend weitere Maßnahmen vor, insbesondere in bezug auf physikalisch-chemische Emissionen, d.h.: „gasförmige Schadstoffe (Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe und Stickoxide) und luftverunreinigende Partikel“ (Anhang I, 1.2).

1.5. Daher muß die „Rahmenrichtlinie“ 74/150/EWG dahingehend geändert werden, daß auch diese neuen Bestimmungen in Anhang II aufgenommen werden.

2. Der „Vorschlag“ für eine Richtlinie

2.1. Rechtsgrundlage des Richtlinienvorschlags ist Artikel 100 a des EG-Vertrags, da die Richtlinie eine Maßnahme zur „Angleichung der Rechtsvorschriften“ der Mitgliedstaaten darstellt, die in diesem Fall die Typgenehmigung land- und forstwirtschaftlicher Zugmaschinen auf Rädern betrifft.

2.2. Mit dem „Richtlinienvorschlag“ werden die Prüfverfahren und die in der Richtlinie 97/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates für „mobile Maschinen und Geräte“ festgelegten Grenzwerte für die Emission gasförmiger Schadstoffe auf land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen ausgedehnt.

2.3. Der Zeitplan nach Artikel 4 sieht vor, daß die Mitgliedstaaten

— die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften spätestens am 31. Dezember 2000 erlassen;

— diese Rechtsvorschriften ab dem 1. Oktober 2001 anwenden;

— ab dem 1. Januar 2001 die EG-Typgenehmigung nicht verweigern dürfen, wenn die Schadstoffemissionen die Anforderungen dieser Richtlinie erfüllen;

— ab dem 1. Oktober 2001 die EG-Typgenehmigung für einen Zugmaschinentyp nicht mehr erteilen dürfen, wenn die Schadstoffemissionen die Anforderungen dieser Richtlinie „nicht“ erfüllen;

— ab dem 1. Oktober 2003 das erstmalige Inverkehrbringen von Zugmaschinen verbieten, die den Bestimmungen dieser Richtlinie nicht entsprechen.

2.4. Weitere Herabsetzungen der „Grenzwerte“ dürfen gegebenenfalls vor dem Ende des Jahres 2006 und nur auf der Grundlage von Untersuchungen und Forschungsarbeiten über die bestehenden oder denk-

([1]) ABl. C 303 vom 2.10.1998, S. 9.
([2]) ABl. C 153 vom 28.5.1996; ABl. L 59 vom 27.2.1998, S. 1.

baren technologischen Möglichkeiten und einer Kostenwirksamkeitsanalyse, die zur Produktion serienreifer land- und forstwirtschaftlicher Zugmaschinen führen, die diese verschärften Grenzwerte einhalten können, beschlossen werden.

2.5. Die Mitgliedstaaten können steuerliche Anreize vorsehen, um die Produktion von Motoren zu fördern, die den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen.

3. **Bemerkungen**

3.1. Der Ausschuß begrüßt den Vorschlag für eine Richtlinie, mit dem für die Typgenehmigung von Motoren und Zugmaschinen die auch für andere mobile Maschinen als Kraftfahrzeuge geltenden Prüfbestimmungen sowie entsprechende Emissionsgrenzwerte festgelegt werden, um „ein gleichwertiges Umweltschutzniveau zu gewährleisten".

3.2. *Zeitplan*

Hinsichtlich der Daten des Inkrafttretens und der Umsetzung der Vorschriften verfolgt der Ausschuß grundsätzlich ein realistisches Konzept, das also darauf ausgerichtet ist, angemessene Zeiträume und Fristen sicherzustellen. In diesem Fall besteht allerdings ein sachlicher Zusammenhang mit der Richtlinie 97/68/EG (mobile Maschinen und Geräte), auf die die Anhänge ausdrücklich Bezug nehmen. Diesbezüglich beschränkt sich der Ausschuß darauf, der Kommission Klarheit und Auslegungssicherheit anzuempfehlen, um Terminüberschneidungen zu vermeiden.

3.3. *Kennzeichnung der Motoren*

Der Ausschuß hatte bereits in seiner Stellungnahme zu der Richtlinie 97/68/EG (mobile Maschinen und Geräte) auf ein diesbezügliches Problem hingewiesen und empfohlen, diesen Aspekt „besser auf die Realität" abzustimmen (Ziffer 4.6). Eine entsprechende Bemerkung gilt auch für diesen Richtlinienvorschlag für Motoren zum Antrieb von land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen. Denn die Verpflichtung, die zusätzliche Kennzeichnung „direkt an der Oberseite des Motors" anzubringen (Anhang I, Anlage 3, Ziffer 3), würde in der Praxis nicht zwangsläufig die unmittelbare Sichtbarkeit gewährleisten und so den Sinn und Zweck einer derartigen Kennzeichnung untergraben, die ja die eigentliche Kennzeichnung ergänzen soll. Der Ausschuß schlägt deshalb vor, diese Formulierung durch „direkt am Motor" zu ersetzen.

Alternativ dazu wäre beispielsweise die Anbringung eines Etiketts auf dem Seitenfenster oder der Tür des Fahrzeugs denkbar.

3.4. *Kraftstoff*

Die Tatsache, daß dieser „Richtlinienvorschlag" für land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen auf die Richtlinie 97/68/EG Bezug nimmt, läßt den logischen Schluß zu, daß der für die Prüfung der gasförmigen Emissionen zu verwendende Referenzkraftstoff der im Anhang IV der Richtlinie 97/68/EG für mobile Maschinen und Geräte angegebene Kraftstoff sein sollte. Dieser Kraftstoff wurde eigens für diese Maschinenart entwickelt.

Dabei darf allerdings nicht außer acht gelassen werden, daß auf land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen weiterhin auch die Richtlinie 77/537/EWG über die Rauchemissionen (vgl. Ziffer 1.4) Anwendung findet. Für die Prüfung dieser Emissionen ist hingegen die Verwendung eines anderen Referenzkraftstoffs vorgesehen (Anhang V). Vor diesem Hintergrund hält es der Ausschuß für wünschenswert, daß diese Unregelmäßigkeit baldmöglichst dadurch beseitigt wird, daß die in der Richtlinie aus dem Jahr 1977 vorgesehenen Bestimmungen für den Referenzkraftstoff an die aktuelleren Bestimmungen der Richtlinie über mobile Maschinen und Geräte aus dem Jahr 1997 (die als Termin den 1. Januar 2001 vorsieht) angepaßt werden.

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 78/548/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Heizung des Innenraums von Kraftfahrzeugen“

(1999/C 101/04)

Der Rat beschloß am 23. Oktober 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 9. Dezember 1998 an. Berichterstatter war Herr Bagliano.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 27. Januar 1999) mit 114 gegen 3 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Richtlinie 78/548/EWG vom 12. Juni 1978 betrifft Heizsysteme für den Innenraum von Kraftfahrzeugen (Fahrzeuge der Klasse M1), insbesondere Systeme, die die Wärme der Abgase oder der Kühlluft des Motors nutzen.

1.2. Die Bestimmungen der Richtlinie bezweckten den Schutz der Fahrzeuginsassen vor zwei von diesen Systemen ausgehenden Gefahren, nämlich der Möglichkeit des Berührens von Teilen, die Verbrennungen verursachen können, und der Möglichkeit des Eintritts von Luft, die stärker schadstoffbelastet ist als die Umgebungsluft.

1.3. Heute sind schon viele Fahrzeugtypen mit Verbrennungsheizgeräten ausgerüstet; sie werden normalerweise mit Dieselöl, Benzin oder Flüssiggas (LPG) betrieben.

1.4. Diese Geräte können die in Ziffer 1.2 aufgeführten Nachteile aufweisen. Mit dem genannten Richtlinienvorschlag beabsichtigt die Kommission, zum Schutz der Verbraucher technische Vorschriften für diese Geräte und deren Einbau in Fahrzeuge zu erlassen.

2. Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags

2.1. Unter Bezugnahme auf die Rahmenrichtlinie 70/156/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die EG-Typgenehmigung für Kraftfahrzeuge und für Systeme, Bauteile und technische Einrichtungen von Kraftfahrzeugen sowie auf die nachfolgenden Änderungen derselben schlägt die Kommission vor, den Anwendungsbereich der Richtlinie 78/548/EWG auf alle Kraftfahrzeuge auszudehnen, die unter diese Rahmenrichtlinie fallen, d.h. diesen so zu erweitern, daß nicht nur Pkw, sondern auch Kraftomnibusse, Wohnmobile, leichte und schwere Nutzfahrzeug sowie deren Anhänger erfaßt werden.

2.2. Ferner unterteilt die Kommission die Heizanlagen in fünf Klassen, je nachdem, ob diese die Motorabwärme mit Wasser, Luft oder Öl als Übertragungsmedium nutzen oder als Verbrennungsheizgeräte mit flüssigem oder gasförmigem Brennstoff betrieben werden.

2.3. Durch den Kommissionsvorschlag werden des weiteren für jede der in Ziffer 2.2 genannten Klassen von Heizanlagen technische Vorschriften zur Bauart und Installation erlassen, die gewährleisten sollen, daß

— beim Betrieb des Fahrzeugs die Insassen nicht mit Teilen des Fahrzeugs oder Heißluft in Berührung kommen, die Verbrennungen verursachen können;

— die Heizluft nicht stärker schadstoffbelastet ist als die Umgebungsluft außerhalb des Fahrzeugs;

— die Abgasemissionen aus Verbrennungsheizgeräten sich in akzeptablen Grenzen halten.

2.4. Die Kommission legt sodann fest, welche Informationen der Fahrzeughersteller und der Hersteller des Verbrennungsheizgeräts auf dem Beschreibungsbogen und dem EG-Typgenehmigungsbogen anführen müssen.

2.5. Ab dem 1. Oktober 2000 bedürfen alle neuen Fahrzeugmodelle hinsichtlich ihrer Innenraum-Heizsysteme einer Typgenehmigung gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie.

3. Bemerkungen

3.1. Durch den vorliegenden Kommissionsvorschlag wird der Anwendungsbereich der Richtlinie 78/548/EWG geändert; daher ist der Vorschlag, wenngleich die Änderungen vorwiegend technischer und prozeduraler Art sind, dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Zustimmung vorzulegen.

3.2. Der Ausschuß ist sich der zunehmenden Verbreitung von Heizanlagen, die die Nutzung von Kraftfahrzeugen für die Insassen angenehmer machen, bewußt und stimmt mit der Kommission in der Auffassung überein, daß eine Harmonisierung der Vorschriften notwendig ist, wobei auch den unterschiedlichen Fahrzeugarten, für die diese Anlagen bestimmt sind, Rechnung zu tragen ist. Für Heizanlagen gibt es nämlich unterschiedliche Einsatzbereiche, vom „Fahrgastraum“ von Pkw, Bussen und Lkw über die „Schlafkabine“ von

Lastwagen und Wohnmobilen bis zum „Laderaum“ von Lkw und Anhängern zur Beförderung kälteempfindlicher Güter.

3.3. Hinsichtlich des „Laderaums“ von Lkw und Anhängern erinnert der Ausschuß daran, daß aufgrund des internationalen ATP-Übereinkommens [1] genaue Vorschriften für die Beförderung von leicht verderblichen Lebensmitteln und von Tieren bestehen und schlägt deshalb vor, hierauf in der vorliegenden Richtlinie in geeigneter Weise Bezug zu nehmen.

3.4. Der Ausschuß betont die Bedeutung von Heizanlagen für das Wohlbefinden und den Komfort der Fahrzeuginsassen und schlägt deshalb vor, an den dritten Erwägungsgrund folgenden Satz anzufügen:

„Diese Anlagen müssen die Steigerung des Wohlbefindens der Insassen bezwecken, auch im Hinblick auf die Gewährleistung optimaler Fahrbedingungen, die die Sicherheit erhöhen.“

3.5. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß Anhang II — „Geltungsbereich, Begriffsbestimmungen und Leistungsanforderungen“ — zu Anhang I werden, also allen anderen Anhängen vorangestellt werden sollte, um die Lektüre und damit das Verständnis des Richtlinientextes zu erleichtern.

3.6. Auch die Bedienungs- und Wartungsanweisungen zu den Verbrennungsheizgeräten müssen klar und dem Nutzer leicht verständlich sein. Der Ausschuß schlägt daher vor, Anhang VII wie folgt zu ändern:

— Ziffer 1.1:

„Jedem Verbrennungsheizgerät müssen klare, leicht lesbare und verständliche sowie dauerhaft leserliche Bedienungs- und Wartungsanweisungen zu den Verbrennungsheizgeräten beiliegen ...“

— Ziffer 2.1.4 (neu):

„Den mit einem Verbrennungsheizgerät ausgestatteten Fahrzeugen müssen klare, leicht lesbare und verständliche Bedienungs- und Wartungsanweisungen zu diesen Geräten beiliegen ...“

3.7. Der Ausschuß hätte eine klare Trennung der Bauartvorschriften und -genehmigungsverfahren für das „Heizgerät“ von jenen für den „Einbau“ desselben in das Fahrzeug begrüßt, da diese die Klarheit und Deutlichkeit des Textes erhöht hätte.

[1] Übereinkommen über internationale Beförderungen leicht verderblicher Lebensmittel und über die besonderen Beförderungsmittel, die für diese Beförderungen zu verwenden sind (Genf, 1.9.1970).

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen über Verkehr und CO_2 — Entwicklung eines Gemeinschaftskonzepts“

(1999/C 101/05)

Die Kommission beschloß am 3. April 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 16. Dezember 1998 an. Berichterstatter war Herr Colombo.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 28. Januar 1999) mit 90 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Ziele der Mitteilung

1.1. Diese Mitteilung stellt die erste konkrete Maßnahme der Europäischen Kommission nach der Konferenz von Kyoto vom 10. Dezember 1997 dar, auf der die Europäische Union eine wichtige Rolle beim Zustandekommen einer weltweiten Strategie gespielt hat, die darauf abzielt, die vom Menschen verursachten Klimaänderungen wieder unter Kontrolle zu bringen, damit die Zukunft unseres Planeten gesichert ist.

1.1.1. Mit der Mitteilung wird das ehrgeizige Ziel verfolgt, die CO_2-Emissionen zu vermindern und gleichzeitig die Effizienz des Verkehrs zu steigern.

1.1.2. Außerdem soll die Mitteilung in den allgemeinen Kontext einer rationelleren Energienutzung gestellt werden, die es gestattet, mit einem geringeren Energieverbrauch das Produktionsniveau, die Mobilität und die Lebensqualität zu wahren.

1.2. Erörtert werden muß auch die sektorale Aufteilung der Ziele von Kyoto. Dieses komplexe und heikle Thema wird in dieser Mitteilung nicht angesprochen.

1.3. Bezüglich des Zeitrahmens schlägt die Kommission zwei Strategien vor:

— Kurz- bis mittelfristig soll das schon vorhandene Potential, das in den bereits getroffenen Entscheidungen angelegt ist, operativ voll in Ergebnisse umgesetzt werden.

  Ziel ist es, aus der Verkehrspolitik umfassende umweltpolitische Vorteile zu erlangen. Solche können bereits heute durch die Anwendung der zur Verfügung stehenden Technologien im Wege der Förderung und Weiterentwicklung von Verkehrsarten, die die Umwelt stärker berücksichtigen, in Verbindung mit geeigneten steuerlichen und tariflichen Maßnahmen erreicht werden.

  Dies alles könnte durch eine konsequente Förderung ergänzender Maßnahmen geschehen, die im Rahmen geeigneter nationaler und territorialer Politiken getroffen werden.

— Langfristig (nach 2010) müssen auf breiter Ebene neue Technologien eingeführt werden, wie z. B. Brennstoffzellen und alternative Brennstoffe. Für solche Maßnahmen, die auf einer tiefgreifenden wissenschaftlichen und technologischen Innovation basieren, sind bedeutende Investitionen in Forschung und Entwicklung erforderlich. Dabei sollte man die Möglichkeiten nutzen, die das 5. Rahmenprogramm, das in Kürze von der Europäischen Union aufgelegt wird, bietet.

1.4. Nach Maßgabe dieser Voraussetzungen listet die Kommission eine Reihe von Maßnahmen auf, die bei einheitlicher, koordinierter Anwendung positive Auswirkungen haben können und das weitere Ansteigen der CO_2-Emissionen verhindern können. Die auf dem Gipfel in Kyoto vereinbarten Ziele sehen — ausgehend von den Werten des Jahres 1990 — bis 2010 eine Gesamtreduzierung der Treibhausemissionen um 8 % vor. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Rat Energie/Umwelt vom Oktober 1990 die Zielvorgabe aufgestellt hat, daß sich die CO_2-Emissionen bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau von 1990 einpendeln [1].

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die Mitteilung der Kommission. Damit der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung auch wirklich beachtet wird, muß eine Änderung der bisherigen Entwicklungstendenz im Verkehrssektor erfolgen, wofür umfangreiche Ressourcen zu mobilisieren sind. Hierzu bedarf es unter anderem der Komplementarität und Synergie zwischen der Verkehrspolitik und allen anderen Politiken einschließlich der Regional- und Städtepolitik.

2.1.1. Der sofortige Erlaß gesetzgeberischer Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes ist zudem ein notwendiger Schritt, um zu verhindern, daß nach den Grundsatzbeschlüssen von Kyoto konkrete Maßnahmen immer wieder aufgeschoben werden.

2.1.2. Ein Projekt dieser Dimension und von solcher Reichweite setzt die überzeugte Mitwirkung aller betroffenen Kräfte dieses Bereiches einschließlich der Unionsbürger voraus. Sie müssen ihr Verhalten ändern, da die vorgeschlagenen Maßnahmen, die im folgenden im

[1] ABl. C 139 vom 6.5.1997, S. 14.

Detail analysiert werden, darauf abzielen, die herkömmlichen Mobilitätsmuster in Frage zu stellen.

2.2. Zum Treibhauseffekt tragen verschiedene Stoffe bei wie Methan (CH_4), Distickstoffoxide (N_2O) und andere. Die Kohlendioxidemissionen sind jedoch bekanntlich Hauptverursacher des Treibhauseffektes. CO_2 entsteht allerdings als natürliches Produkt bei jeder Verbrennung oder Gärung organischer Stoffe. Der Anstieg des CO_2-Gehalts in der Atmosphäre ist proportional zur Menge der verbrannten fossilen Brennstoffe und somit — von der Umwandlungsleistung abgesehen — auch zum Energieverbrauch. Nach Angaben der Internationalen Energieagentur ist in den nächsten Jahrzehnten weltweit mit einem anhaltenden CO_2-Anstieg zu rechnen. Nach dieser Voraussage dürfte man sich zwischen 1990 und 2010 der 50 %-Marke nähern. Drei Viertel der Emissionszunahme wird den Entwicklungsländern (China, Südostasien usw.) zuzuschreiben sein [der Kohleverbrauch allein von China wird von einer auf drei Milliarden Tonnen im Jahr steigen [1]].

2.3. Die CO_2-Emissionen zu reduzieren heißt deshalb, den Energieverbrauch zu reduzieren, was u.a. durch die Verwendung alternativer Treibstoffe, die umweltfreundlicher sind, geschehen kann. Da der Straßenverkehr einer der Hauptproduzenten dieses Gases ist, dessen Menge im Zeitraum 1985-1995 stärker als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen ist, muß vor allem bei diesem Verkehrsträger angesetzt werden, ohne dabei zu vergessen, daß auch auf die anderen Sektoren, die zu den CO_2-Emissionen beitragen, eingewirkt werden muß. In dem Kommissionsdokument wird der Anteil der durch den Verkehr verursachten CO_2-Emissionen im Vergleich zu den anderen Quellen der Umweltverschmutzung genannt sowie der Anteil der durch den Straßenverkehr verursachten CO_2-Emissionen im Vergleich zu denen anderer Verkehrsträger. Zwar hat das Gewicht der Fahrzeuge des Straßengüterverkehrs im Zeitraum 1985-1995 prozentual stark zugenommen, doch muß der betreffende Wert in Beziehung zu der transportierten Tonnage gesetzt werden, die im Betrachtungszeitraum ebenfalls stark zugenommen hat.

2.4. Eine weitere Überlegung ergibt sich für die Länder Osteuropas, wo hinsichtlich der Verkehrssituation, die in der Vergangenheit vom Konzept der Planwirtschaft mit deutlichem Vorrang des Schienenverkehrs geprägt war, inzwischen eine schrittweise und besorgniserregende Abnahme des Schienenverkehrs zugunsten des Straßenverkehrs und im Stadtverkehr ein ebensolcher Rückgang der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel zugunsten der Fortbewegung mit privaten Verkehrsmitteln zu verzeichnen ist. Erschwerend kommt hinzu, daß auch die Gemeinschaftsmittel vorwiegend dem Straßenverkehr zugute kommen [2]. Deshalb ist es wichtig, daß die Beitrittsverhandlungen sich nicht nur auf rein ökonomische Aspekte konzentrieren, sondern auch konkrete Verpflichtungen zur Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand und insbesondere an eine nachhaltige Verkehrspolitik zum Gegenstand haben, um Wettbewerbsverzerrungen und unkontrollierbaren Auswirkungen vorzubeugen.

2.5. Insgesamt ist der Verkehrssektor durch den Wegfall der Grenzen, die Entwicklung hin zur Just-in-time-Lieferung, die Zunahme der KMU (70 % des Produktionsapparats) [3], den Übergang von einer industriegeprägten zu einer Dienstleistungswirtschaft sowie durch die Liberalisierung immer mehr zu einem sensiblen Kernbereich und zu einer wirklichen Antriebskraft der Gesellschaftsentwicklung geworden. Dies geht so weit, daß der Straßengüterverkehr in erheblichem Maße zum Bruttoinlandsprodukt und zur Beschäftigung, dem derzeitigen Kernproblem der Union, beiträgt. Trotz aller Bemühungen und Versuche, eine Verkehrspolitik und -strategie im Einklang mit den Zielen der in den verschiedenen Grün- und Weißbüchern — die insbesondere in den 90er Jahren aufeinanderfolgten, in die Wege zu leiten, und trotz des Einsatzes des Rates ist die Situation im Laufe der Jahre nicht nur unverändert geblieben, sondern der Straßenverkehr hat sogar zugenommen.

2.6. Seit geraumer Zeit ist die gesamte Gemeinschaftsgesetzgebung am Umweltschutz ausgerichtet, der nicht als Fessel, sondern als reale Chance für eine ökologisch tragbare Entwicklung aufgefaßt wird, die den Erhalt der Umwelt sichert.

2.7. Die erste Maßnahme betrifft die Ausarbeitung einer Strategie, um der konstanten Zunahme der wichtigsten Treibhausgase (CO_2-CH_4-N_2O) entgegenzuwirken, die von den Wissenschaftlern auf der ganzen Welt mit Besorgnis beobachtet wird. Sie untermauern ihre These von zukünftigen Risiken für unsere Erde — angefangen bei den klimatischen Risiken — mit einer Reihe von wissenschaftlichen Daten, die konkrete Aktionen mit sicheren Ergebnissen als einzigen Weg zur Abwendung weiterer Umweltrisiken für unseren Planeten angeraten erscheinen lassen. Es muß eine globale Interventionspolitik entwickelt werden, die im wesentlichen auf technologisch fortschrittlichen Lösungen basiert. Deshalb ist es nicht zweckmäßig, sich lediglich auf unmittelbarer wirkende Lösungen, wie z. B. die Besteuerung zu beschränken, die sich, wenn sie eine isolierte Maßnahme bleibt und nicht Bestandteil eines globalen Vorgehens ist, auf die Industrie und die Produktion nachteilig auswirken könnte.

2.8. Dieses bedeutende Ziel stellt notwendigerweise die herkömmlichen Ideen in Frage, auf die sich das alte Entwicklungsmodell für den Verkehrsbereich gestützt hat. Es wird zu einer neuen europäischen Sichtweise führen, die einen realen Ausgangspunkt für den sozialen, gesellschaftlichen und technologischen Fortschritt darstellt. Es gilt, in einer gemeinsamen Anstrengung von

---

[1] Weltweite Energieprognosen der Internationalen Energieagentur, Paris 1994.

[2] Der Schienenverkehr ist derzeit leider nicht in der Lage, der durch Mobilitätserfordernisse und die Wirtschaftsentwicklung bedingten wachsenden Verkehrsnachfrage gerecht zu werden. Eine wichtige Rolle spielt auch die große Anziehungskraft, die von einem eigenen motorisierten Fortbewegungsmittel, dem Pkw als Statussymbol, ausgeht.

[3] ABl. C 19 vom 21.1.1998, S. 25.

Europäischer Kommission, Unternehmen und Gesellschaft die Logistik zu überdenken, und zwar sowohl was die betriebsinterne Organisation der Produktionsunternehmen anbelangt (Telematik für das Logistikmanagement) als auch die außerbetriebliche Organisation, bei der es auf eine Zusammenarbeit auf lokaler Ebene ankommt, um die Verkehrsdichte zu vermindern.

2.9. Das Ziel ist unumgänglich. Es ist eine absolute Notwendigkeit, die Verkehrspolitik in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit zu stellen, denn der Verkehrssektor verursacht hohe CO_2-Emissionen und ist ein sehr problematischer Bereich, der eine Vielzahl von Benutzern umfaßt. Die Gemeinschaft muß versuchen, für die heutigen und künftigen Generationen ein hohes Umweltschutzniveau und eine erhebliche Verbesserung der Umweltqualität zu erreichen, ohne an ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen.

2.10. Die folgende Tabelle, die das Szenario vor dem Klimagipfel von Kyoto widerspiegelt und einige Hypothesen zur zukünftigen Dynamik vorzeichnet, läßt besorgniserregende Tendenzen erkennen, die es angeraten erscheinen lassen, die Aufmerksamkeit auf diesen für unsere Wirtschaft lebenswichtigen Sektor zu konzentrieren.

Aufschlüsselung der CO_2-Emissionen nach Sektoren
(in Millionen Tonnen) (1)

Sektor/Jahr	1990	2010	Prozentuale Zu-/Abnahme
Verkehr	730	1 032	+ 39 %
Industrie	626	532	– 15 %
Energiesektor	141	158	+ 12 %
Haushalts-/Tertiärer Sektor	654	680	+ 4 %
Elektr./Heizenergie	1 036	1 057	+ 2 %
Produktion			
Emissionen insgesamt	**3 200**	**3 459**	**+ 8 %**

Quelle: auf Eurostat-Daten gestütztes Schaubild aus der Zeit vor der Kyoto-Konferenz (ausgenommen der Heizölverbrauch an Bord von Schiffen in internationalen Gewässern, jedoch einschließlich internationaler Luftverkehr).

2.11. Für die Notwendigkeit sofortiger konkreter Maßnahmen und Signale zur Verringerung der CO_2-Emissionen im Verkehrssektor bestehen auch folgende Gründe: Es dauert lange, bis in diesem Bereich nennenswerte Ergebnisse erzielt werden, zum einen weil bislang eine umwälzend neue, ökologisch sinnvolle und ökonomisch akzeptable Technologie noch fehlt und zum anderen weil die Verkehrsmittel im Schnitt eine hohe Lebensdauer haben und nur nach und nach ersetzt werden.

2.12. Die Umwelt an die erste Stelle zu rücken, ist hinsichtlich der Verbesserung der zukünftigen Mobilität der Menschen und Dinge unabdingbar, doch werden die Ergebnisse den angestrebten Zielen nur entsprechen können, wenn es gelingt, im Rahmen der europäischen Vorschläge einen sozialen und politischen Konsens zu erreichen, der über die europäische Dimension hinausgeht, denn die Umweltschutzpolitik ist naturgemäß eine globale Politik. Bei alledem bedarf es einer neuen Sicht der Dinge, die eine Vereinbarung des vordringlichen und unumgänglichen Erfordernisses des Umweltschutzes mit der Entwicklung der Wirtschaft und des Handels ermöglicht.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Vor allen Dingen sollte klargestellt werden, daß für die Festlegung der Rahmenbedingungen für Maßnahmen zwar eindeutig die Gemeinschaft zuständig ist, die Zuständigkeit und Verantwortung für direkte und gezielte Maßnahmen aber ausschließlich bei den einzelnen Mitgliedstaaten liegt, denen somit gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Durchführung der am besten geeigneten Maßnahmen und Aktionen obliegt. Eine die Vor- und Nachteile jeder Maßnahme berücksichtigende wirtschaftliche Quantifizierung und Ökobilanz sollte allerdings auf Gemeinschaftsebene stattfinden. Obwohl nicht klar ist, welche Anhaltspunkte die Kommission zu der Aussage: „Auf Gemeinschaftsebene ließen sich durch die Internalisierung aller externen Kosten des Verkehrs die CO_2-Emissionen um durchschnittlich 11,5 % senken." (2) veranlaßt haben, und obwohl versäumt wurde, die Kosten und die etwaigen Einbußen bei der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu schätzen, liegt es auf der Hand, daß die Internalisierung der externen Kosten für alle Verkehrsträger die Erstellung einer Ökobilanz auf jeden Fall erleichtern und den Wettbewerb unter den Verkehrsträgern fördern dürfte.

3.2. Das größte Problem dürfte der Stadtverkehr sein. Diesbezüglich ist ein Arbeitsdokument der Kommission (3) als grundlegend anzusehen, das nichts von seiner Bedeutung verloren hat. Es gilt, auf das Verkehrsaufkommen und die Flüssigkeit des Verkehrs abzustellen, indem vor Ort auf die jeweilige Situation zugeschnittene Entscheidungen getroffen werden (intelligente Ampel, Park+Ride-Plätze, vernünftige Nutzung des Privatfahrzeugs). Das von der Kommission mit den Automobilherstellern geschlossene Übereinkommen (4) ist vor-

(1) Sinn und Zweck dieser Tabelle ist es lediglich zu verdeutlichen, daß im Verkehrssektor der dringendste Handlungsbedarf besteht.

(2) KOM(1998) 204 endg., Ziffer 2.9.

(3) ABl. C 212 vom 22.7.1996, S. 77.

(4) Das Übereinkommen zwischen der Kommission und dem Dachverband der Europäischen Automobilhersteller (ACEA) sieht für die CO_2-Emissionen einen Grenzwert von 140g/km im Jahre 2008 bei einer Senkung um ca. 25 % gegenüber den Werten von 1995 vor. Die Einhaltung der von den Herstellern eingegangenen Verpflichtungen muß von der Kommission regelmäßig überprüft werden.

behaltlos zu unterstützen. Dies ist ein sehr wichtiger Aspekt und wird wahrscheinlich zum Rückgriff auf Antriebsmotoren führen, die so ausgelegt sind, daß sie nur begrenzte Geschwindigkeiten zulassen. Nebenbei bemerkt verursacht der Stadtverkehr absolut gesehen die höchsten externen Kosten [1], und deshalb muß der öffentliche Verkehr unbedingt gefördert und attraktiver gestaltet werden. Gemeinsam mit Frachtführern und Empfängern von Gütern sind große Anstrengungen zu unternehmen: Der Verteiler- und Handelsapparat und damit der Vertrieb müssen rationalisiert werden, und es sind städtebauliche Maßnahmen erforderlich (Schaffung von Be- und Entladezonen). Für den Gütertransport im Stadtbereich sind also eine Rationalisierung und Regelung der physischen Verteilung notwendig. Nicht der fließende Verkehr schadet, sondern Stop-and-go-Verkehr, unerlaubtes Halten zum Entladen und die Zustellungszeiten [2]. So ist beispielsweise die Auslieferung von Waren zu Stoßzeiten Ursache von Umweltverschmutzung und Verkehrsstaus.

3.3. Die Maßnahmen, die für den Güterverkehr [3] erlassen wurden oder vorgesehen sind, müssen umgesetzt werden. Auch muß das Problem allgemeiner angegangen werden, da es zur Korrektur des Verkehrsträger-Gleichgewichts einer kombinierten Strategie Straße/Meer und Straße/Schiene bedarf. Dies erfordert u.a. eine Umstrukturierung der Straßengüterverkehrsunternehmen im Interesse der Leistungsfähigkeit und im Sinne der Zusammenlegung, um sie für den kombinierten Verkehr zu rüsten. Der Schienenverkehr muß sich den Herausforderungen des Handels stellen. Außerdem muß die Effizienz des Straßengüterverkehrs gesteigert werden, indem z. B. die Leerfahrten reduziert werden und die Telematik stärker zum Einsatz kommt. Darüber hinaus sind für die straßenverkehrsmäßige Anbindung der intermodalen Terminals möglichst umweltfreundliche Straßenverkehrsmittel mit höherem zulässigem Höchstgewicht [4] erforderlich, wobei etwa auf das „modulare Konzept" zurückgegriffen werden könnte, das in der Richtlinie 96/53/EG [5] nur für die nördlichsten Länder der Union vorgesehen war.

3.4. Der Luftverkehr [6] dürfte tatsächlich ein heikles Problem darstellen. Die Daten aus der Mitteilung sind noch aussagekräftiger, wenn man sie mit der Passagierzahl und der Menge der transportierten Güter gewichtet. 12 % der CO_2-Produktion des gesamten Verkehrssektors sind an sich schon ein vielsagender Anteil. Hier müssen gezielte Maßnahmen getroffen werden, zu denen auch eine Förderung der Zusammenarbeit sowie von Übereinkünften zwischen Fluggesellschaften, die Verbesserung der Luftverkehrsmanagementsysteme und die nötige Berücksichtigung der Indikatoren für die Auslastung/Nutzung der Luftfahrzeuge gehören.

3.5. Der Schienenverkehr [7] scheint wenigstens hinsichtlich der CO_2-Produktion keine besonderen Probleme zu bereiten, auch wenn aus den Daten der Kommission nicht hervorgeht, wie stark die Belastung durch die Stromerzeugung zu Buche schlägt. Die notwendigen finanziellen Unterstützungen für den kombinierten Verkehr haben sich in den meisten Fällen leider als unzureichend erwiesen. Auch in diesem Sektor ist das Handeln der Gemeinschaft, deren Mittel jedoch sehr begrenzt sind, wichtig; man muß nur bedenken, daß für PACT-Maßnahmen [8] 1998 nur 6 Millionen ECU zur Verfügung standen. Der Ausbau des Schienenverkehrs bedingt ein Gesamtkonzept für die Vereinheitlichung der technischen Normen, die Interoperabilität sowie die Vergabe von Nutzungsrechten auf internationalen Strecken.

3.6. Seeverkehr und Binnenschiffahrt sind zwei Verkehrszweige mit hoher Energieeffizienz, die erfolgreich zur Mobilität von Waren und Personen beitragen können. Die Anstrengungen zur Verminderung der Treibhausgasemissionen müssen jedoch auf die gesamte Flotte ausgedehnt werden und auf internationaler Ebene erfolgen. Das Leben auf unserem Planeten erträglich zu erhalten ist eine weltweite Herausforderung.

4. Zusammenfassung

4.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die Mitteilung der Kommission. Damit der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung auch wirklich beachtet wird, muß eine Änderung der bisherigen Entwicklungstendenz im Verkehrssektor erfolgen, indem für dieses Ziel umfangreiche Ressourcen mobilisiert werden.

4.2. Die CO_2-Emissionen zu reduzieren heißt deshalb, den Energieverbrauch zu reduzieren, was u.a. durch die Nutzung alternativer Kraftstoffe, die umweltfreundlicher sind, geschehen kann. Da der Straßenverkehr einer der Hauptproduzenten dieses Gases ist, dessen Menge im Zeitraum 1985-1995 stärker als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen ist, muß vor allem bei diesem Verkehrsträger angesetzt werden, ohne dabei zu vergessen, daß auch auf die anderen Sektoren, die zu den CO_2-Emissionen beitragen, eingewirkt werden muß.

4.3. Es gilt, eine globale Interventionspolitik zu entwickeln, die im wesentlichen auf technologisch fortschrittlichen Lösungen basiert. Deshalb ist es nicht zweckmäßig, sich lediglich auf unmittelbarer wirkende Lösungen, wie z. B. die Besteuerung zu beschränken, die sich, wenn sie eine isolierte Maßnahme bleibt und nicht Bestandteil eines globalen Vorgehens ist, auf die Industrie und die Produktion nachteilig auswirken könnte.

---

[1] ABl. C 56 vom 24.2.1997, S. 31.
[2] CONFETRA — Verband der Autotransporteure, Studien des Verkehrsbüros Mailand 1/94.
[3] ABl. C 19 vom 31.1.1998, S. 25; ABl. C 95 vom 30.3.1998, S. 21; ABl. C 89 vom 19.3.1997, S. 18; ABl. C 56 vom 24.2.1997, S. 31.
[4] ABl. C 261 vom 19.8.1998, S. 10.
[5] ABl. C 295 vom 22.10.1994, S. 72.
[6] ABl. C 95 vom 30.3.1998, S. 59; ABl. C 73 vom 9.3.1998, S. 66; ABl. C 56 vom 24.2.1997, S. 26.
[7] ABl. C 206 vom 7.7.1997, S. 23; ABl. C 153 vom 28.5.1996, S. 16.
[8] PACT: Pilot actions in Combined Transport (Pilotmaßnahmen im kombinierten Verkehr).

4.4. Für die Festlegung der Rahmenbedingungen für Maßnahmen ist zwar eindeutig die Gemeinschaft zuständig, doch liegt die Zuständigkeit und Verantwortung für direkte und gezielte Maßnahmen ausschließlich bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Eine die Vor- und Nachteile jeder Maßnahme berücksichtigende wirtschaftliche Quantifizierung und Ökobilanz sollte allerdings auf Gemeinschaftsebene stattfinden. Auf jeden Fall dürfte die Internalisierung der externen Kosten für alle Verkehrsträger die Erstellung einer Ökobilanz erleichtern und den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern fördern.

Brüssel, den 28. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANHANG

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der folgende Änderungsantrag erhielt mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen, wurde aber im Laufe der Diskussion abgelehnt:

Ziffer 3.4

Der letzte Satz sollte wie folgt geändert werden:

„Hier müssen Maßnahmen für die Verbesserung des Verkehrsleitsystems für den Flugverkehr getroffen werden."

Begründung

Unzureichender Wettbewerb infolge einer allzu weitgehenden Zusammenarbeit zwischen Fluggesellschaften ist bereits heute ein Problem. Eine derartige Zusammenarbeit sollte nicht noch weiter gefördert werden. Nichts spricht dafür, daß ein Mehr an Absprachen innerhalb dieses Sektors sich im Hinblick auf die Umwelt so günstig auswirken würde, daß die Gefahren, die ein weiterer Rückgang des Wettbewerbs mit sich bringen würde, ausgeglichen werden könnten.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 24, Nein-Stimmen: 48, Stimmenthaltungen: 6.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission über den Einsatz von Stadt- und Reiseomnibussen mit bis zu 15 m Länge“

(1999/C 101/06)

Die Europäische Kommission beschloß am 28. Mai 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Bericht zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 12. Januar 1999 an. Berichterstatter war Herr García Alonso.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 27. Januar 1999) mit 119 gegen 2 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Richtlinie 96/53/EG des Rates [1] legt die höchstzulässigen Abmessungen für bestimmte Straßenfahrzeuge im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr der Gemeinschaft sowie die höchstzulässigen Gewichte im grenzüberschreitenden Verkehr fest.

Nach Maßgabe von Artikel 3 dieser Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten in ihrem Gebiet den Einsatz von

— Fahrzeugen, die in einem der Mitgliedstaaten zugelassen oder in Betrieb genommen sind, im grenzüberschreitenden Verkehr nicht aus Gründen, die die Gewichte und Abmessungen betreffen,

— Fahrzeugen für die Güterbeförderung, die in einem der Mitgliedstaaten zugelassen oder in Betrieb genommen sind, im innerstaatlichen Verkehr nicht aus Gründen, die die Abmessungen betreffen, verweigern oder verbieten.

Die zugelassene Höchstlänge für Stadt- und Reiseomnibusse im grenzüberschreitenden Verkehr beträgt laut Punkt 1.1 des Anhangs I dieser Richtlinie 12 m. Folglich haben die Mitgliedstaaten gemäß dieser Richtlinie die Möglichkeit, Höchstabmessungen über 12 m für Stadt- und Reiseomnibusse, die in ihrem Hoheitsgebiet verkehren, zuzulassen; im unionsweiten Verkehr sind jedoch nur Fahrzeuge zugelassen, die der Richtlinie entsprechen.

1.2. Unionsweit gibt es also bislang keine Rechtsvorschriften, mit der die Abmessungen der starren Kraftomnibusse mit einer Länge über 12 m harmonisiert werden. Gegenwärtig dürfen Kraftomnibusse bis zu 15 m Länge in Deutschland, Belgien, Spanien und mit Sondergenehmigung auch in Österreich, Luxemburg und den Niederlanden verkehren. Besondere Regelungen für Fahrzeuge über 12 m Länge gelten in Dänemark (13,7 m), Finnland (14,5 m) und Schweden (14 m), während der Einsatz von Fahrzeugen mit einer Höchstlänge über 12 m in Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal und dem Vereinigten Königreich verboten ist.

1.3. Omnibusse zur Personenbeförderung mit einer Länge bis zu 12 m dürfen derzeit im gesamten Unionsgebiet uneingeschränkt verkehren. Die Anmeldung und das Inverkehrbringen von Fahrzeugen mit einer Länge von 15 m ist auf dem Hoheitsgebiet der meisten EU-Mitgliedstaaten zugelassen.

Aufgrund der Tatsache, daß es keine europäische Rechtsvorschrift gibt, die die Höchstlänge von 15 m für starre Omnibusse harmonisiert, werden aber Omnibusse mit 15 m Länge auf der Straße gestoppt. Ihnen wird die Weiterfahrt verboten bzw. sie werden toleriert, wenn sie in einem anderen Land angemeldet sind. Dadurch wird der freie Verkehr von Omnibussen mit einer Länge über 12 m in der Europäischen Union erschwert und behindert.

Diese Situation bedeutet eine Verletzung des Grundsatzes des freien Verkehrs in der Europäischen Union und somit einen erneuten Verstoß gegen Artikel 3 c) des EG-Vertrags. Denn darin heißt es, daß die Errichtung eines Binnenmarktes die Beseitigung der Hindernisse für den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital zwischen den Mitgliedstaaten voraussetzt. Die Vollendung des Binnenmarktes wird durch das fortgesetzte Stoppen von Fahrzeugen auf europäischen Straßen vereitelt.

2. Zusammenfassung des Berichts der Europäischen Kommission

2.1. Der Bericht der Europäischen Kommission [2] über den Einsatz von Stadt- und Reiseomnibussen mit bis zu 15 m Länge untersucht den gesamten Fragenkomplex im Zusammenhang mit diesen Fahrzeugen. Er stützt sich dabei auf die von den einzelstaatlichen Behörden der Mitgliedstaaten sowie von den Herstellern und den Betreibern von Kraftomnibussen übermittelten Informationen. Die Kommission scheint in diesem Bericht generell eine Bresche für Fahrzeuge mit bis zu 15 m Länge schlagen zu wollen.

2.2. Im Anschluß an die begriffliche Unterscheidung zwischen Kraft- und Reiseomnibus je nach Länge der Strecke — Kraftomnibus für kürzere Strecken und Reiseomnibus für lange Fahrten —, prüft die Kommission die gegenwärtige Rechtslage in den einzelnen

[1] Veröffentlicht im ABl. L 235 vom 17.9.1996, S. 59.

[2] KOM(97) 499 endg., 27.5.1998.

Mitgliedstaaten. Allerdings haben sich seit Abfassung dieses Kommissionsberichts die in Einklang mit den Angaben unter Ziffer 1.2 in diesem Zusammenhang einige Änderungen ergeben. So ist z. B. in Spanien seit dem 31. Oktober 1997 der Einsatz von Fahrzeugen mit einer Höchstlänge von 15 m erlaubt.

2.3. Die Kommission spricht kommerzielle, technische, sicherheits- und umweltspezifische Infrastruktur- und Herstelleraspekte ebenso an wie sonstige gesetzgeberische Aspekte für Kraft- und Reiseomnibusse mit einer Höchstlänge von 15 m.

Kommerzielle Aspekte

Die Kommission würdigt die kommerziellen Vorteile von Omnibussen über 12 m in bezug auf Kapazität, Preis, Benutzungsgebühren, Wettbewerbsfähigkeit und Wiederverkaufswert. Sie hebt ferner hervor, daß etwa im Falle des Personenverkehrs die Erfindungsgabe einiger Betreiber bei der Nutzung des in 15 m-Fahrzeugen angebotenen zusätzlichen Raums als positiver Schritt hin zu öffentlichen Verkehrsmitteln zu bewerten sei.

Technische Aspekte

Nach Aussage der Hersteller erfüllen die Fahrzeuge zur Personenbeförderung mit einer Länge über 12 m die in der Richtlinie 96/53 [1] vorgeschriebenen Wendekreisanforderungen. Dementsprechend müssen sie in einer Kreisfläche mit einem Außenradius von 12,50 m und einem Innenradius von 5,30 m fahren können, um überall in der Europäischen Union frei verkehren zu dürfen. Bei den Fahrzeuggewichten hingegen zeigt sich, daß 15 m-Bauweisen 3 Achsen erfordern, um die innerstaatlichen und EU-Regelungen bezüglich des Gesamtgewichts und des Achsengewichts der Fahrzeuge einhalten zu können. Die einzelnen technischen Bauteile und Merkmale von Fahrzeugen zur Personenbeförderung wie Bremsanlagen, Beleuchtungsanlagen, Emissionen usw. fallen unter die Richtlinie 70/156/EWG und gelten gleichermaßen für die längeren 15 m-Fahrzeuge.

Sicherheits- und Umweltaspekte

Die hier angeführten Argumente legen nahe, daß 15 m-Omnibusse einen höheren Sicherheitsgrad aufweisen. Dazu führt die Kommission als erstes ins Feld, daß diese Fahrzeuge, weil sie drei oder vier Achsen haben, im Vergleich zu einem gleichwertigen 2-achsigen Fahrzeug bessere Bodenhaftung und möglicherweise auch bessere Stabilitäts- und Bremsmerkmale aufweisen. Im Zusammenhang mit den Umweltaspekten führt die Kommission zwei positive Argumente an: der Kraftstoffverbrauch je Fahrgast in einem 15 m-Fahrzeug ist etwa 10 % niedriger als in einem 12 m-Fahrzeug, und die für einen in einem 15 m-Omnibus beförderten Fahrgast erforderliche Straßenfläche ist um etwa 15 % kleiner als bei einem 12 m-Bus. Beide Vorteile kommen nur bei vollbelasteten Fahrzeugen zum Tragen.

Infrastrukturaspekte

Hier muß zwischen Stadt- und Reiseomnibussen unterschieden werden. Der Einsatz von 15 m-Stadtbussen wird den lokalen Behörden einige finanzielle Kosten verursachen. Gleichwohl ist die Kommission der Ansicht, daß sich dieses Problem mit entsprechenden Rechtsvorschriften auf Unionsebene lösen läßt.

Für Reisebusse müßten zusätzliche Parkplätze vorgesehen werden, was den lokalen Behörden zusätzliche Kosten abverlangen wird.

Herstelleraspekte

Obwohl einige Hersteller keine Stadt- und Reisebusse mit über 12 m Länge anbieten, ist die Bereitschaft für eine entsprechende Fertigung in der Zukunft recht groß.

Sonstige gesetzgeberische Aspekte

Da die Frage, ob die Abmessungen von Skiboxen und Gepäckanhängern in der Höchstlänge des Stadt- oder Reisebusses inbegriffen sein müssen oder nicht, in den einzelnen Mitgliedstaaten rechtlich unterschiedlich geregelt ist, plädiert die Kommission für eine unionsweite Rechtsvorschrift zur Regelung und Harmonisierung dieses Aspekts.

2.4. Die Kommission stellt ein ganzes Spektrum an legislativen Optionen für den Einsatz von 15 m-Stadt- und Reiseomnibussen zur Diskussion. Die von ihr angebotenen Alternativen gehen von der änderungslosen Beibehaltung der derzeitigen Rechtsvorschriften, wodurch Kraftomnibusse mit bis zu 12 m Länge unionsweit frei verkehren, bis hin zu irgendeiner Form europäischer Rechtsvorschriften für Busse mit einer Länge von 15 m. Für sie kommen folgende rechtliche Optionen auf den verschiedenen Ebenen in Betracht:

— Die erste Option besteht in der Festsetzung eines einheitlichen Grenzwerts von 12 m für alle starren Fahrzeuge. Gleichzeitig dürfen Fahrzeuge mit bis zu 15 m Länge während eines bestimmten Zeitraums innerhalb des jeweiligen nationalen Hoheitsgebiets nach dem Grundsatz der angestammten Rechte weiterhin verkehren.

— Die zweite Option besteht in einer einheitlichen Begrenzung auf 15 m für starre Busse, jedoch mit unterschiedlichen Wendekreisvorschriften. Es könnte vorgeschrieben werden, daß starre Fahrzeuge mit über 12 m Länge eine zusätzliche Manövrierbarkeitsprüfung bestehen müssen.

— Die dritte Option könnte in einer einheitlichen Begrenzung auf 15 m für starre Busse ohne zusätzliche Anforderungen bestehen. Bei einer solchen Begrenzung wäre die volle Fahrzeugpalette, einschließlich 12,75 m, 13,5 m, 13,75 m usw. auf einer beliebigen Zahl von Achsen zulässig.

[1] Veröffentlicht im ABl. L 235 vom 17.9.1996.

— Die vierte Option sieht eine unterschiedliche Begrenzung je nach Zahl der Achsen vor. Demzufolge würden zweiachsige Fahrzeuge zur Personenbeförderung auf eine Höchstlänge von 12 m, dreiachsige Fahrzeuge auf 13,5 m und vierachsige Fahrzeuge auf 15 m begrenzt werden.

— Die fünfte Option plädiert für eine einheitliche Begrenzung auf 15 m im grenzüberschreitenden Verkehr mit unterschiedlichen innerstaatlichen Vorschriften. Bei dieser Option müßte die Richtlinie 96/53 dahingehend geändert werden, daß alle Stadt- und Reiseomnibusse mit bis zu 15 m Länge im grenzüberschreitenden Verkehr in der Gemeinschaft frei verkehren dürfen, während den Mitgliedstaaten gestattet wird, für den innerstaatlichen Verkehr unterschiedliche Regeln festzulegen.

3. Bemerkungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses

3.1. Der Ausschuß befürwortet nicht die Beibehaltung der derzeitigen Lage, in der einige Mitgliedstaaten Fahrzeuge mit einer Höchstlänge von 15 m mit oder ohne Sondergenehmigung zulassen, während andere den Verkauf und das Inverkehrbringen dieser Fahrzeugart verbieten. Wie auch die Kommission in ihrem Bericht anmerkt, ist die derzeitige Lage nicht eindeutig, gewährt den Betreibern, die innergemeinschaftliche Verkehrsdienste anbieten, keine Sicherheit und führt zu Wettbewerbsverzerrungen.

3.2. Nach Ansicht des Ausschusses sollte der Einsatz von Fahrzeugen mit einer Höchstlänge von 15 m im gesamten Unionsgebiet genehmigt werden, ohne daß eine zusätzliche technische Auflage in die Rechtsvorschriften aufgenommen wird. Daher plädiert er für die dritte Option. Was die Herstellung anbelangt, so besitzen die derzeitigen Hersteller von Stadt- und Reiseomnibussen einen ausreichenden Kenntnisstand und die entsprechenden technischen Verfahren, um starre, leicht manövrierbare Stadt- und Reiseomnibusse mit einer Höchstlänge von 15 m zu konstruieren, die die erforderliche Manövrierbarkeit zur Einhaltung der Wendekreisanforderungen gewährleisten, dieselben bzw. sogar höhere Sicherheitsstandards als Kraftomnibusse bis zu 12 m Länge aufweisen und umweltfreundlich sind. Angesichts dieser Eigenschaften befürwortet der Ausschuß den uneingeschränkten Verkehr von Kraft- und Reiseomnibussen mit bis zu 15 m Länge im gesamten Unionsgebiet, da diese Fahrzeuge die Wendekreisanforderungen erfüllen, sicher sind und den Umweltschutzbestimmungen Genüge leisten.

3.3. Wenn der Einsatz von Fahrzeugen mit bis zu 15 m Länge auf den grenzüberschreitenden Verkehr begrenzt bliebe, würde sich an der derzeitigen Lage kaum etwas ändern. Denn einige Mitgliedstaaten würden ihren Einsatz innerstaatlich genehmigen und andere nicht. So würden die Wettbewerbsverzerrungen aufrechterhalten und die Kabotagedienste gravierend behindert. Eine derartige Situation sollte vermieden werden. Trotz der Probleme, die der Verkehr von Stadtomnibussen mit einer Länge von 15 m in einigen Gebieten mit sich bringen kann, räumt der Ausschuß ein, daß es im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip Aufgabe der nationalen, regionalen und lokalen Behörden sein sollte, unter Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen der einzelnen Gebiete, in denen diese Fahrzeuge verkehren, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang von Stadt- und Reiseomnibussen von 15 m Länge in diesen Gebieten zu begrenzen.

4. Schlußfolgerungen

4.1. Vor diesem Hintergrund und unter besonderer Berücksichtigung von Ziffer 2.5 des Berichts der Kommission zum Thema Verkehrssicherheit und Umweltschutz plädiert der Ausschuß für die Option 3.2.3 des Berichts KOM(97) 499 endg. der Europäischen Kommission und fordert die europäischen Institutionen auf, die Höchstlänge von 15 m für starre Stadt- und Reisebusse ohne zusätzliche Anforderungen zu vereinheitlichen und die Richtlinie 96/53/EG entsprechend zu ändern.

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 1254/96/EG über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich“

(1999/C 101/07)

Der Rat beschloß am 23. Oktober 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 129 d Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 16. Dezember 1998 an. Berichterstatter war Herr Hernández Bataller.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung am 27. und 28. Januar 1999 (Sitzung vom 27. Januar) mit 125 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Kommissionsvorschlag beinhaltet eine erneute Aktualisierung der indikativen Liste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse im Energiebereich, die zunächst in der Entscheidung Nr. 1254/96/EG [1] festgelegt und dann durch die Entscheidung Nr. 1047/97/EG [2] geändert wurde.

1.2. Der Vorschlag umfaßt die Aktualisierung der Beschreibung von vier bereits ausgewiesenen Vorhaben, die Aufnahme von 12 völlig neuen Vorhaben sowie von 3 Vorhaben, die die Kommission bereits in ihrer Mitteilung vom Januar 1994 über die Leitlinien für die Ausgestaltung der transeuropäischen Energienetze vorgeschlagen hatte und die nunmehr ein fortgeschrittenes Reifestadium erreicht haben.

1.3. Die große Mehrheit der ausgewählten Vorhaben bezieht sich auf Gasnetze (14), wesentlich weniger auf Stromnetze (5), was den Aufholbedarf bei der Gewährleistung der Erdgasversorgungssicherheit beweist und die unternommenen Anstrengungen zur Steigerung des Erdgasanteils am Primärenergiemix in Europa veranschaulicht.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat die verschiedenen Entscheidungen betreffend den Ausbau der transeuropäischen Energienetze begrüßt, hat allerdings in seinen Stellungnahmen darauf hingewiesen, daß die Rechtsgrundlage verbessert, die Durchführung vereinfacht und die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Vorhaben berücksichtigt werden müssen, insbesondere die ständig zu überwachenden Auswirkungen auf die Beschäftigungslage.

2.2. Der Ausschuß ist sich darüber im klaren, daß eine regelmäßige Aktualisierung der indikativen Liste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse aufgrund der Dynamik des Energiesektors und des wachsenden Bedarfs an Versorgungs-, Speicher- und Verbundinfrastrukturen im Hinblick auf die Gewährleistung eines hohen Versorgungsniveaus, hoher Zuverlässigkeit und breiter Diversifizierung der Energieträger angezeigt ist.

2.3. Der Ausschuß befürwortet daher diesen Kommissionsvorschlag, der auch eine Reihe von Vorhaben von gemeinsamem Interesse für den Ausbau der transeuropäischen Energienetze und die Verbesserung der Energieversorgungssicherheit in Europa beinhaltet. Einige Vorhaben umfassen Investitionen in Gasfernleitungen in osteuropäischen Ländern, was zur Festigung der Beziehungen zwischen diesen Ländern und den EU-Mitgliedstaaten beitragen dürfte.

2.4. Im Interesse der Mitgliedstaaten sollte dieser Vorschlag für eine Entscheidung unter Berücksichtigung sachgemäßer Änderungen schnellstmöglich verabschiedet werden.

2.5. Dabei möchte der Ausschuß u.a. erneut auf einige Aspekte hinweisen, die er in früheren Stellungnahmen bereits hervorgehoben hat, ohne daß sie jedoch in dem neuen Vorschlag gebührend berücksichtigt worden wären:

2.5.1. Die peripheren Gebiete und die Regionen in äußerster Randlage werden vernachlässigt, was ihre Abgeschiedenheit im Verhältnis zu den begünstigteren Regionen auf dem europäischen Festland noch verstärkt. Der Ausschuß hat schon mehrfach darauf hingewiesen, daß die peripheren Gebiete und die Regionen in äußerster Randlage gegenüber den zentraleuropäischen Regionen benachteiligt sind, da sich ihre internen Elektrizitätsnetze nur unter Schwierigkeiten oder gar nicht an die europäischen Verbundnetze anschließen lassen und sich ihre Energieversorgung kaum diversifizieren läßt. Um dieser Situation abzuhelfen und gleichzeitig den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu verbessern, müssen Energieinvestitionen in diesen Regionen nachdrücklicher gefördert werden.

[1] ABl. C 195 vom 18.7.1994.
[2] ABl. C 30 vom 30.1.1997.

2.5.2. Unbeschadet regionalpolitischer Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip muß zum Funktionieren des Energiebinnenmarktes sichergestellt werden, daß die Mitgliedstaaten Gemeinwohlverpflichtungen auferlegen können, die eine qualitativ und preislich faire Versorgung aller Bürger gewährleisten.

2.5.3. Die Vorhaben betreffend die transeuropäischen Energienetze müssen gezielt umweltverträglich angelegt sein. Diesem Umstand wird in dem neuen Vorschlag nicht ausdrücklich Rechnung getragen. Der Ausschuß plädiert dafür, die Bedeutung der Umweltfolgenabschätzung deutlicher zum Ausdruck zu bringen. Die Umweltverträglichkeit muß sowohl jetzt als auch künftig bei der Projektauswahl als wichtiges Kriterium angelegt werden.

3. **Besondere Bemerkungen**

Die Erwägungsgründe sollten durch folgenden Wortlaut ergänzt werden:

„3.1. in der Erwägung, daß bei der nächsten Überarbeitung dieser Liste den spezifischen Erfordernissen der peripheren Gebiete und Regionen in äußerster Randlage der Europäischen Union besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird, um ihnen die technischen Voraussetzungen für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit ihrer Bürger zu ermöglichen."

„3.2. in der Erwägung, daß jedes neue Vorhaben den Kriterien einer Prüfung der strategischen Umweltverträglichkeit gerecht werden muß."

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine Strategie zur Verbesserung der gegenseitigen Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen mit Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/308/EWG des Rates über die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen im Zusammenhang mit Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft sind, sowie von Abschöpfungen und Zöllen und bezüglich der Mehrwertsteuer und bestimmter Verbrauchsteuern" [1]

(1999/C 101/08)

Am 28. Juli 1998 beschloß der Rat gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags, den Wirtschafts- und Sozialausschuß mit der vorgenannten Mitteilung zu befassen.

Die mit den vorbereitenden Arbeiten befaßte Fachgruppe Wirtschafts-, Finanz- und Währungsfragen gab ihre Stellungnahme am 15. Dezember 1998 ab. Berichterstatter war Herr Bento Gonçalves.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 27. Januar 1999) mit 119 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. *Tragweite des Vorschlags*

Die vorliegende Mitteilung mit Vorschlag für eine Richtlinie dient im wesentlichen zur Änderung (u.a.) der Richtlinien des Rates 76/308/EWG und 79/1071/EWG betreffend die im Titel genannten Themen und soll die Verfahrensweisen bei der gegenseitigen Unterstützung zwischen Mitgliedstaaten bei der Beitreibung von Forderungen aufgrund von Operationen des Finanzierungssystems des EAGFL verbessern:

— Abschöpfungen und Zölle;

— Mehrwertsteuer;

[1] ABl. C 269 vom 28.8.1998, S. 16.

— Einfuhrabgaben und Ausfuhrabgaben;

— bestimmte Verbrauchsteuern;

— Einkommen- und Kapitalsteuern;

— Kosten und Zinsen im Zusammenhang mit der Beitreibung solcher Forderungen.

1.2. *Zielsetzung und Rechtsgrundlage*

Die Kommission begründet ihren Vorschlag damit, daß er wichtig sei, um das ordnungsgemäße Funktionieren des in Artikel 7 a des Vertrags vorgesehenen Binnenmarktes sicherzustellen und die Gefährdung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten durch Steuerhinterziehung und zunehmende Betrugsfälle abzuwenden. Rechtsgrundlage ist Artikel 100 a des Vertrags.

2. Zusammenfassung der Mitteilung und des Richtlinienvorschlags

2.1. Die Kommission legt die Schwierigkeiten dar, die bei der Anwendung der Verfahren der gegenseitigen Unterstützung zwischen Mitgliedstaaten bei der Beitreibung von Forderungen bestehen. Es werden insbesondere folgende Schwierigkeiten aufgeführt:

— Schwierigkeiten beim Aufspüren von Steuerschuldnern in der EU;

— erhebliche Unterschiede zwischen den Beitreibungsbefugnissen der Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten;

— rechtliche Ungleichbehandlung von inländischen Forderungen und Forderungen anderer Mitgliedstaaten;

— langwierige, bürokratische und umständliche Bestimmungen über gegenseitige Unterstützung;

— keine verwaltungsmäßige Priorität bei Forderungen anderer Mitgliedstaaten.

2.1.1. Diese Verfahren wurden entwickelt, um auf die Abschöpfungen und Zölle als Einnahmequellen der Gemeinschaft Anwendung zu finden, und hatten es daher mit überschaubaren Größenordnungen zu tun. Probleme begannen aufzutreten, als der Anwendungsbereich dieser Verfahren auf im wesentlichen einzelstaatliche Steuern wie die Mehrwertsteuer oder besondere Verbrauchsteuern ausgeweitet wurde.

2.2. Die fraglichen Verfahren wurden 1976 eingeführt und insgesamt viermal geändert; ein Änderungsvorschlag aus dem Jahr 1990 wurde nicht angenommen und soll nun durch diesen Vorschlag ersetzt werden.

2.3. Durch den nun vorliegenden Vorschlag sollen noch einmal einzelne Lösungen gefunden werden, um das von Kommission und Rat verfolgte Ziel einer effizienteren Beitreibung von Forderungen zu verwirklichen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die Kommission begründet ihren Vorschlag mit Daten, die aus einer detaillierten Analyse der Entwicklung der Probleme seit den 70er Jahren gewonnen wurden, bei der man anhand zunehmender Indizien zu der Schlußfolgerung gelangte, daß die Steuerhinterzieher die Lücken des Systems immer besser ausnutzen, indem sie ihre Techniken verbessern, wodurch die hinterzogenen Beträge ständig steigen. Darüber hinaus wird eingeräumt, daß nur 3-5 % der durch Steuerhinterzieher geschuldeten Beträge eingetrieben werden können.

3.1.1. Andererseits führt die mangelnde Effizienz und Kooperationsbereitschaft der einzelstaatlichen Behörden bei der Amtshilfe in vielen Fällen zur Verjährung und in anderen Fällen zur Uneintreibbarkeit der Forderungen, weil die schuldenden Firmen keine ausreichenden Vermögenswerte besitzen oder gar nicht mehr bestehen, wodurch die fraglichen Steuereinnahmen drastisch zurückgehen; dies macht das derzeitige System mit den von ihm verursachten Steuerungerechtigkeiten, Wettbewerbsverzerrungen und Ungleichbehandlungen zwischen Mitgliedstaaten und Unternehmen unhaltbar.

3.1.1.1. Der vorliegende Vorschlag sieht auch den Ausschluß zeitlich weit zurückliegender Forderungen aus seinem Anwendungsbereich vor.

Der Ausschuß versteht die Gründe der Kommission, hält die vorgesehene Möglichkeit aus der Sicht der Steuergerechtigkeit jedoch für inakzeptabel, weil dadurch Steuerhinterzieher belohnt und Steuerzahler bestraft werden. Auch werden dadurch die Steuereinnahmen bestimmter Mitgliedstaaten im Vergleich zu jenen anderer Mitgliedstaaten benachteiligt.

3.1.1.2. Erforderlich ist eine entschiedenere Vorgehensweise der Regierungen der Mitgliedstaaten, um eine effizientere Beitreibung von Steuerforderungen und Bekämpfung der Steuerhinterziehung zu erreichen.

3.2. Darüber hinaus berichtet die Kommission, daß das größte Problem derzeit in der Beitreibung von Mehrwertsteuerforderungen und direkten Steuern besteht, wenn man die betreffenden Beträge betrachtet.

3.3. *Maßnahmen zur Verbesserung des Systems*

3.3.1. Zur Verbesserung der Effizienz des Systems werden einige strategische Maßnahmen vorgeschlagen:

— eine integrierte Strategie zur praxisgerechteren Gestaltung der Amtshilfeabkommen im Bereich der Steuerbeitreibung sowie Maßnahmen, die zur Aktualisierung des rechtlichen Rahmens und seiner Anwendung zu treffen sind;

— Durchführung von Verwaltungsmaßnahmen im Rahmen des Programms „FISCALIS“, insbesondere hinsichtlich der Mehrwertsteuer und bestimmter Verbrauchsteuern;

— die ständige berufliche Weiterbildung der Verwaltungsbeamten kann zur Verbesserung der derzeitigen Lage beitragen. Es bestehen jedoch berechtigte

Zweifel an ihrer Effizienz, wenn man die negative Entwicklung dieses Dossiers berücksichtigt. Im übrigen stellt sich die Frage, ob diese Angelegenheit heutzutage nicht einen politischen Beschluß auf höchster Ebene erfordert.

3.4. Verzögerung bei der Umsetzung der endgültigen Mehrwertsteuerregelung:

— Darüber hinaus drängt sich die Frage auf, aus welchen Gründen die Regelung nicht eingeführt wurde, die 1996 die Mehrwertsteuer-Übergangsregelung von 1993 ablösen sollte.

— Grundlage der endgültigen Regelung, die 1996 in Kraft treten sollte, war die Besteuerung im Ursprungsland, die in der heutigen Situation als geeignetere Lösung erscheint.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. *Zu Artikel 1*

Hier wird in vier Artikeln zusammengefaßt, was im früheren Vorschlag auf 25 Artikel verteilt war.

Es werden folgende Änderungen hervorgehoben:

4.1.1. Der Titel der Richtlinie erhält folgende Fassung: „Richtlinie 76/308/EWG des Rates vom 15. März 1976 über die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen in bezug auf bestimmte Abschöpfungen, Zölle, Steuern und sonstige Maßnahmen".

4.1.2. Inhaltlich besteht der Vorschlag aus folgenden Elementen:

4.1.2.1. „Einfuhrabgaben": dieser Begriff wird ausgeweitet und umfaßt nun Zollabgaben von Drittstaaten, „Agrarabschöpfungen und andere Einfuhrbelastungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik oder besonderer Regelungen für bestimmte Waren, die aus der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse entstehen" (Artikel 1 des Vorschlags, Absatz 3, erster Gedankenstrich).

4.1.2.2. Gleiches gilt für die „Ausfuhrabgaben" (Artikel 1 des Vorschlags, Absatz 3, zweiter Gedankenstrich).

4.1.2.3. „Einkommen- und Kapitalsteuern" (Artikel 1 des Vorschlags, Absatz 3, dritter Gedankenstrich).

4.1.3. In Absatz 4 Buchstabe a) des Vorschlags zur Änderung der Richtlinie 76/308/EWG werden der Name und die Anschrift ergänzt durch „sonstige Angaben zur Identifizierung" der Schuldner durch die beantragenden Mitgliedstaaten (Änderung von Artikel 4, Absatz 2 der Richtlinie 76/308/EWG).

4.1.4. Unter Absatz 4 Buchstabe b) wird Absatz 3 Buchstabe b) von Artikel 4 der Richtlinie 76/308/EWG gestrichen und dadurch dem ersuchten Mitgliedstaat die Möglichkeit genommen, dem Antragsteller keine Auskunft über den Schuldner zu erteilen, wenn es sich um ein Handels-, Gewerbeoder Berufsgeheimnis handelt (Änderung von Artikel 4, Absatz 3 der Richtlinie 76/308/EWG).

Diese Änderung trägt nach Ansicht des Ausschusses nicht zur Verbesserung der Betrugsbekämpfung bei; daher sollte ein Rechtsrahmen gefunden werden, mit dem die Hindernisse so umgangen werden können, daß die ersuchte Information obligatorisch geliefert wird, sofern dies zur Betrugsbekämpfung erforderlich ist.

4.1.5. Der Ausschuß stimmt der in Ziffer 6 des Richtlinienvorschlags enthaltenen Änderung grundsätzlich zu; es muß jedoch das Eingangsdatum des Ersuchens bei der ersuchten Behörde berücksichtigt werden, damit das Beitreibungsverfahren nicht von ihr behindert werden kann.

4.1.6. Der Ausschuß erklärt sich einverstanden mit der unter Punkt 12 des Richtlinienvorschlags genannten Streichung von Artikel 14, da dadurch die Verfahren der gegenseitigen Unterstützung bei der Einziehung von Steuerschulden verbessert werden.

4.1.7. Durch die in Ziffer 15 und 16 des Kommissionsdokuments enthaltenen Vorschläge zu Artikel 22 und 25 sollen die Amtshilfeverfahren zwischen Mitgliedstaaten wie auch die Information über den Stand der Dossiers verbessert werden, indem die Kommission ermächtigt wird, dem Europäischen Parlament und dem Rat Auskünfte über die erzielten Ergebnisse zu erteilen.

4.2. *Zu Artikel 2 und 3 des Vorschlags*

Hier wird vorgeschrieben, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen müssen, um dieser Richtlinie nachzukommen. Hierzu und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens hat der Ausschuß keine Bemerkungen.

5. **Schlußfolgerungen**

5.1. Der Ausschuß erklärt sich mit dem Inhalt des Vorschlags einverstanden, da er den Leitlinien des Ausschusses entspricht, die in seinen Stellungnahmen zum allgemeinen Steuerwesen der Europäischen Union enthalten sind; darin wurde ein Großteil der im Steuerwesen aufgetauchten Probleme und der aufgedeckten, aber noch ungelösten Betrugsmöglichkeiten frühzeitig erkannt ([1]).

5.1.1. Alle Einzel- und Übergangsmaßnahmen, die im Steuerbereich getroffen wurden, haben zur Zunahme der Betrugsfälle, zu schweren Wettbewerbsverzerrungen und zum Fortbestand einer Ungleichbehandlung zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten geführt.

5.1.2. Diese Entwicklung läuft den bei der Schaffung des Binnenmarktes vereinbarten Ausrichtungen und eingegangenen Verpflichtungen zuwider. Für den Binnenmarkt wurde damals eine Übergangsregelung eingeführt, die bis 1996 in Kraft sein sollte. Es wurden Ausrichtungen zur Vorbereitung des steuerlichen Rahmens der EU festgelegt, damit alle wirtschaftlichen

([1]) ABl. C 237 vom 12.9.1988; ABl. C 82 vom 19.2.1996; ABl. C 204 vom 13.7.1996; ABl. C 296 vom 29.9.1997.

Akteure und Mitgliedstaaten ihren Tätigkeiten ohne bürokratische Hindernisse und in einem transparenten und steuerlich gerechten Umfeld nachgehen können.

5.1.3. Der Ausschuß ist nicht davon überzeugt, daß die Vorschläge der Kommission ausreichend sind, um die Beitreibung von betrügerisch hinterzogenen Geldern zu ermöglichen. Vielmehr ist der Ausschuß der Auffassung, daß die Wurzel des Problems in den Mitgliedsstaaten liegt, da alle Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen von Betrugsfällen zum Scheitern verurteilt sind, solange die Mitgliedstaaten der Eintreibung ihrer nationalen Forderungen Priorität einräumen. Tatsache ist, daß die Europäische Union mit einem Steuerwesen ins 21. Jahrhundert geht, das kaum den Anforderungen des 19. Jahrhunderts gerecht wird!

5.2. Im Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1997 [1] heißt es:

— Die Betrugsbekämpfung zeigt im allgemeinen, daß die Mitgliedstaaten keine integrierte Strategie verfolgen;

— die Instrumente der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten werden nicht voll genutzt;

— die Langsamkeit der Verfahren, ja die Unkenntnis der vorhandenen Instrumente, insbesondere auf der Ebene der lokalen Behörden, erklären oft diese mangelnde Nutzung;

— in Ermangelung einer praktikablen Alternative wird das derzeitige „Übergangs"-system noch jahrelang in Kraft bleiben.

Angesichts dessen vertritt der Ausschuß die Auffassung, daß das Problem des Betrugs nur durch politische Entscheidungen auf höchster Ebene gelöst werden kann.

5.3. Auf der Grundlage des eben Gesagten gelangt der Ausschuß zu folgenden Schlußfolgerungen:

— der Rechnungshof stellt fest, daß die einzelstaatlichen Behörden unfähig sind, Betrugsfälle erfolgreich zu bekämpfen, und daß diese Fälle ständig zunehmen;

— der Rechnungshof glaubt an eine weitere Verlängerung des Übergangssteuersystems;

— die europäischen Bürger werden sich immer mehr bewußt, daß die Regierungen und die Gemeinschaftsinstanzen unfähig sind, das Problem gemeinsam anzugehen;

— der Binnenmarkt und die Währungsunion, die beide schon geschaffen wurden, werden nur effizient sein, wenn ihnen der „Pfeiler" des Steuerwesens zur Seite gestellt wird;

— die Regierungen der Mitgliedstaaten müssen entschlossen Stellung beziehen, um die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Probleme zu lösen, die aus dieser Situation entstehen, und dadurch die Voraussetzungen schaffen, daß die europäischen Bürger und Wirtschaftssubjekte den gemeinsamen europäischen Raum unter transparenten und gerechten Bedingungen frei nutzen können.

[1] ABl. C 349 vom 17.11.1998.

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit“

(1999/C 101/09)

Die Kommission beschloß am 17. April 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 7. Januar 1999 an. Berichterstatter war Herr Giron.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung am 27. und 28. Januar 1999 (Sitzung vom 27. Januar) mit 119 gegen 4 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

Der Ausschuß nimmt die Zielsetzung der Kommission, eine Debatte über die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in Gang zu setzen, hocherfreut zur Kenntnis, da die Europäische Union hierdurch die Möglichkeit erhält, eine Strategie zur Bekämpfung dieses Phänomens, von dem alle Mitgliedstaaten betroffen sind, zu entwickeln.

Der Ausschuß billigt die Vorgehensweise der Kommission, das Problem der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit unter dem Blickwinkel der Beschäftigung zu untersuchen. Es steht unbestreitbar fest, daß die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit eine Belastung für die Finanzierung der staatlichen Leistungen und des Sozialschutzes darstellt, das Funktionieren anderer, paritätisch getragener Sozialsysteme (Fortbildungs-, Renten- und Urlaubsfonds usw.) gefährdet und den Wettbewerb insgesamt verzerrt. Aus diesem Grund wäre es durch die Eindämmung dieses Phänomens möglich, zum einen die nicht angemeldeten Arbeitnehmer wieder in die reguläre Wirtschaft zu integrieren und zum andern die Gefahren für die bestehenden regulären Arbeitsverhältnisse auszuräumen.

Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß ein derartiges Vorgehen auch deshalb richtig ist, weil von der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit vor allem die kleinen Unternehmen und das Handwerk betroffen sind, die — wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 26. Oktober 1995 betonte — der Schlüssel zu Wachstum und Beschäftigung in Europa sind.

Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Kommission sämtliche Mitgliedstaaten, Gemeinschaftsinstitutionen und Sozialpartner aufruft, sich lebhaft an dieser Debatte zu beteiligen, um die Ursachen und das Ausmaß der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit genauer zu bestimmen, vorbildliche Verfahrensweisen bei deren Bekämpfung aufzuzeigen und koordinierte Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene zu ermöglichen.

Der Ausschuß billigt auch die Absicht, variable Maßnahmen vorzusehen, die entsprechend an die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten angepaßt werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. *Definition von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit*

2.1.1. Der Ausschuß hält die Definition von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit als „jegliche Art von bezahlten Tätigkeiten, die von ihrem Wesen her keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden“ für vertretbar, da eine für alle Mitgliedstaaten gültige Definition notwendig ist.

2.1.2. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß diese Begriffsbestimmung möglichst eng an den gängigeren Begriff „Schwarzarbeit“ angenähert werden muß, um Unklarheiten z. B. in bezug auf ehrenamtliche und karitative Tätigkeiten oder Arbeit im Familienkreis, in erster Linie gelegentliche Tätigkeiten im Haushalt, zu vermeiden.

2.1.3. Die Praxis hingegen, daß der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer einen Teil der geleisteten Arbeit nicht anmelden, stellt selbstverständlich eine Form der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit dar.

2.1.4. Der Ausschuß möchte jedoch darauf hinweisen, daß es u.U. andere Formen entgeltlicher Tätigkeiten gibt, die als solche an und für sich legal sind, jedoch aufgrund der Art und Weise, in der sie ausgeübt werden, zu illegalen Tätigkeiten werden und folglich nicht angemeldet werden können. Auf diese Problematik muß angemessen reagiert werden.

2.1.5. Angesichts der Debatte innerhalb des IAA über die Kinderarbeit und des Entwurfs für ein Übereinkommen, das 1999 angenommen werden soll, wäre es möglicherweise ratsam, daß sich die Kommission in der vorgeschlagenen Analyse zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit eingehender mit dieser Problematik auseinandersetzt [1].

2.1.6. Der Ausschuß möchte in jedem Fall nochmals darauf hinweisen, daß er jede Form der Ausbeutung von Kindern ablehnt und die Einhaltung eines durch

---

[1] Siehe auch WSA-Stellungnahme zum Thema „Kindesmißbrauch“ vom 2. Juli 1998 — ABl. C 284 vom 14.9.1998.

einzelstaatliche Rechtsvorschriften und internationale Normen vorgegebenen strengen Rechtsrahmens nachdrücklich befürwortet.

2.1.7. Der Ausschuß möchte ferner das Problem der Vergabe von Unteraufträgen [1] hervorheben, das in der Praxis bei Mißbrauch zur Umgehung von Steuern und Sozialabgaben, zu strukturierter oder im Alleingang ausgeübter Schwarzarbeit führen kann.

2.1.8. Der Ausschuß schlägt vor, daß sich die Kommission mit diesem Problem, das nie gezielt untersucht wurde, beschäftigen sollte.

2.2. *Die Merkmale der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit*

Der Ausschuß begrüßt vor allem, daß die Kommission die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit sowohl ausgehend von den Unternehmen als auch ausgehend von den Einzelpersonen untersucht. Es ist nämlich wichtig, daß beide Seiten der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit deutlich sichtbar werden: die (natürliche oder juristische) Person, die unangemeldet arbeitet, und das Unternehmen bzw. die Einzelperson, das/die sie beschäftigt.

2.2.1. Hauptursachen

2.2.1.1. Der Analyse der Kommission, daß der Hauptanreiz für die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wirtschaftlicher Art ist, schließt sich der Ausschuß uneingeschränkt an.

2.2.1.2. Die Konsequenz dieser Feststellung soll wahrscheinlich sein, daß der Umfang der auf dem Faktor Arbeit lastenden Steuern und Sozialabgaben, die sowohl von den Einzelpersonen als auch von den Unternehmen — und zwar insbesondere Kleinstbetrieben — zu tragen sind, hervorgehoben wird. Überdies wird auf die steuerliche Belastung von Privatpersonen hingewiesen, die häufig die „Abnehmer" nicht angemeldeter Arbeitsleistungen sind.

Der Ausschuß ist in diesem Zusammenhang bereits zu dem Schluß gelangt, daß es notwendig ist, den derzeitigen Trend bei den Steuerstrukturen hin zu einer im Vergleich zu anderen Bemessungsgrundlagen immer stärkeren Belastung des Faktors Arbeit umzukehren [2].

Obwohl eingeräumt werden muß, daß dies ein generelles Problem des illegalen Arbeitsmarktes ist, liegt doch auf der Hand, daß die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit um so unattraktiver wird, je geringer die Verdienst- bzw. Gewinnspanne zwischen einer angemeldeten und einer nicht angemeldeten Arbeitsleistung ist. Es sollte zunächst einmal nach Mitteln und Wegen gesucht werden, die Steuer- und Sozialabgabenlast der personalintensiven Unternehmen zu verringern.

2.2.1.3. Nach Meinung des Ausschusses könnte möglicherweise eine Reihe historisch begründeter Faktoren Auswirkungen auf die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit gehabt haben bzw. nach wie vor haben; gleichwohl scheinen die Hauptursachen folgende zu sein:

— die hohe Belastung durch Steuern und Sozialabgaben;

— der durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften bedingte Aufwand;

— die starren arbeitsrechtlichen Bestimmungen;

— die illegale Einwanderung.

2.2.1.4. Der Ausschuß weist darauf hin, daß nicht angemeldete Erwerbstätigkeit vor allem in Tätigkeitsbereichen (Handwerk, Handel, Dienstleistungen u.a.) ausgeübt wird, in denen die kleinen Unternehmen deutlich überwiegen. Diese werden durch die finanziellen, sozialen, rechtlichen und administrativen Beschränkungen unverhältnismäßig stark belastet, wie dies im Weißbuch von Präsident Delors [3] hervorgehoben wird.

2.2.1.5. Wie auch die Kommission anmerkt, kann eine ganze Reihe weiterer Faktoren den Anstieg der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit begünstigen bzw. erleichtern (kulturelle Akzeptanz, geringe Wettbewerbsfähigkeit, mangelnde Attraktivität der gewünschten Dienstleistung usw.).

Der Feststellung der Kommission, daß „ein weiterer Faktor, der die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit möglichweise begünstigt, [...] die Existenz von Berufsverbänden im Handwerk" [4] sei, kann sich der Ausschuß allerdings nicht anschließen, und zwar um so weniger, als es sich zumeist um privatrechtliche Organisationen handelt und die Mitgliedschaft in einem derartigen Verband keine zwingende Voraussetzung für die Ausübung eines Gewerbes ist.

2.2.1.6. Der Ausschuß ist außerdem der Auffassung, daß die Kommission nicht ausreichend auf das systematische Auftreten von Schwarzarbeit in bestimmten Wirtschaftszweigen und die eventuellen Folgen dieses Phänomens eingeht. So sind z. B. im Baugewerbe (Hoch- und Tiefbau), zumindest in den meisten Mitgliedstaaten, regelmäßig und in großem Maßstab Vermittler von Schwarzarbeitern aktiv, die teilweise auch länderübergreifend operieren.

2.2.2. Wer arbeitet im informellen Sektor?

2.2.2.1. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Kommission ihre Analyse auf vier Gruppen von nicht angemeldeten Erwerbstätigen stützt:

— Personen mit mehreren Beschäftigungsverhältnissen;

— „Nicht-Erwerbstätige";

---

[1] ABl. C 126 vom 23.5.1989; ABl. C 159 vom 17.6.1991; ABl. C 49 vom 24.2.1992; ABl. C 133 vom 31.5.1995; ABl. C 157 vom 25.5.1998.

[2] ABl. C 73 vom 9.3.1998, Ziffer 2.2.5.1.

[3] Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert", KOM(93) 700 endg., Ziffer 8.8, Buchstabe d, vierter Absatz.

[4] KOM(1998) 219 endg., Ziffer 2.2, zweiter Spiegelstrich, S. 6.

— Arbeitslose;

— Bürger aus Drittstaaten.

2.2.2.2. Der Ausschuß ist jedoch der Meinung, daß eine andere Klassifizierung erforderlich ist, um zwischen denjenigen zu unterscheiden, die eigentlich den Status von abhängig Beschäftigten haben müßten, und denjenigen, die ihre Tätigkeit willentlich nicht anmelden.

Eine derartige Unterscheidung würde eine klarere Problemstellung ermöglichen.

2.2.3. In welchen Sektoren ist die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit am weitesten verbreitet?

2.2.3.1. Die Kommission hebt hervor, daß die durch eine arbeitsintensive Produktion und lokale Wirtschaftskreisläufe gekennzeichneten traditionellen Sektoren zu den Tätigkeitsbereichen gehören, die von der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit am stärksten betroffen sind. Dies gilt insbesondere für in Privathaushalten gefertigte Produkte bzw. erbrachte Dienstleistungen.

2.2.3.2. Der Ausschuß ist auch der Auffassung, daß zu diesen traditionellen Sektoren die marktbestimmten personengebundenen Dienstleistungen (Pflegetätigkeiten, Betreuung von Kindern und älteren Menschen usw.) zu rechnen sind, bei denen derzeit keine echte Angebotsstruktur besteht.

2.2.3.3. Ferner vertritt der Ausschuß den Standpunkt, daß der Telearbeit Beachtung geschenkt werden muß, da die Bedingungen, unter denen sie ausgeübt wird, einer Nichtanmeldung der Erwerbstätigkeit Vorschub leisten könnten.

2.2.3.4. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, sich klarer zu den von ihr als moderne innovative Wirtschaftszweige bezeichneten Sektoren zu äußern.

2.2.4. Illegale Einwanderung

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß gegen die Erwerbstätigkeit illegaler Einwanderer zwar von jedem einzelnen Mitgliedstaat im Rahmen der Gesamtstrategie zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung vorgegangen werden muß, daß sie aber dennoch als Teil der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu betrachten ist.

Deshalb vertritt er den Standpunkt, daß dieses Problem ebenfalls auf Gemeinschaftsebene behandelt werden muß, um die Möglichkeit einer verstärkten Konvergenz in diesem Bereich zu prüfen.

2.3. *Die Folgen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit*

2.3.1. Soziale Sicherheit und die Folgen für die öffentlichen Haushalte

Der Ausschuß weist darauf hin, daß die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit durch die Verluste, die sie sowohl bei den Steuereinnahmen als auch bei den Sozialabgaben verursacht, wirklich katastrophale Folgen für die öffentlichen Haushalte hat.

Der hierdurch in Gang gesetzte Teufelskreis muß unbedingt durchbrochen werden, weil er letzten Endes die angemeldeten Arbeitnehmer und die Unternehmen belastet. Da der Zugang zu den entsprechenden Leistungen meist allen offensteht, ist es überdies nicht immer möglich, die Übeltäter davon auszuschließen.

2.3.2. Die Folgen für den einzelnen

2.3.2.1. Durch die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit geraten die betreffenden Personen in eine im Vergleich zu angemeldeten Arbeitnehmern sozial prekäre Lage. Diese Schwächung der Position in bezug auf den sozialen oder arbeitsrechtlichen Schutz wirkt sich jedoch für die verschiedenen Kategorien von nicht angemeldeten Erwerbstätigen, zwischen denen die Kommission unterscheidet, u.U. unterschiedlich stark aus.

2.3.2.2. So scheint sich der nicht angemeldete Erwerbstätige in einigen Fällen in bezug auf den sozialen Schutz nicht wirklich schlechter zu stehen als die angemeldeten Erwerbstätigen. Darüber hinaus muß darauf hingewiesen werden, daß die „Hochqualifizierten“ unter den nicht angemeldeten Erwerbstätigen in diesem Bereich anscheinend keine Nachteile haben, da dieser Personenkreis, wenn er freiwillig einer derartigen Beschäftigung nachgeht, häufig eher günstige Arbeitsbedingungen genießt.

2.3.2.3. Der Ausschuß macht deshalb darauf aufmerksam, daß sich die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit für eine Reihe von Personen zu einem echten wirtschaftlichen Vorteil entwickeln kann, während sie für andere — u.a. illegale Einwanderer — eine „lebenswichtige“ Notwendigkeit ist.

Dies könnte erklären, weshalb viele Menschen zwei Tätigkeiten nachgehen, von denen eine angemeldet ist.

2.3.2.4. Der Ausschuß nimmt im übrigen erfreut zur Kenntnis, daß die Kommission auf die Auswirkungen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit auf die Verbraucher eingeht, die für die Qualität der auf diese Weise erbrachten Leistungen nicht dieselben Garantien erhalten und nicht die bestehenden Schutzvorschriften geltend machen können. Es muß jedoch bedacht werden, daß die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in den meisten Fällen für den Verbraucher ein Rechenexempel, d.h. eine wirtschaftliche Notwendigkeit ist: hätte er sich die betreffende Ware oder Dienstleistung unter normalen Marktbedingungen leisten können? Mit dieser Frage rückt erneut das Problem der Arbeitskosten in den Vordergrund.

2.3.2.5. Der Ausschuß weist schließlich auf die extreme Ungerechtigkeit gegenüber diejenigen hin, die ihre Steuern und Sozialabgaben in voller Höhe abführen.

2.3.3. Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen

2.3.3.1. Der Ausschuß schließt sich der Analyse der Kommission an, daß die nicht angemeldete Erwerbstätig-

keit auf internationaler Ebene nur eine begrenzte Rolle spielt. Es ist in der Tat ziemlich schwierig, Handelsbeziehungen auf der Grundlage von Arbeit zu gestalten, die in Form von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit erbracht wird. Überdies dürften Kontrollen auf internationaler Ebene leichter durchzuführen sein als bei lokalen Wirtschaftsströmen. Die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit scheint folglich vor allem bei den auf dem lokalen Markt erbrachten Dienstleistungen ins Gewicht zu fallen.

2.3.3.2. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß die betreffenden Unternehmen nur einen von Fall zu Fall variierenden Bruchteil ihrer Geschäfte in Form von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit betreiben. Es muß auch auf die nicht angemeldeten Einzelpersonen bzw. Gruppen von Einzelpersonen hingewiesen werden, die mit ihrer Tätigkeit unmittelbar mit den eingetragenen Unternehmen konkurrieren. Der Ausschuß weist darauf hin, daß die Bereitstellung einer Ware oder Dienstleistung, bei der Schwarzarbeit im Spiel ist, auf jeden Fall — vor allem hinsichtlich der Kosten des Produkts bzw. der Leistung — eine massive Wettbewerbsverzerrrung gegenüber einer legal hergestellten Ware bzw. erbrachten Leistung bedeutet.

2.3.3.3. Während auf der einen Seite die öffentlichen Finanzen durch die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit geschädigt werden, läßt sich auf der anderen Seite kaum verhehlen, daß die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu einer gravierenden Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der angemeldeten Unternehmen führen kann. Es liegt auf der Hand, daß durch den Anstieg der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zahlreiche Unternehmen Einbußen erleiden und aus dem Markt gedrängt zu werden drohen.

2.4. *Vorschläge der Kommission hinsichtlich der politischen Optionen*

Die Kommission vertritt die Auffassung, daß für das Vorgehen gegen die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zwei Formen der Intervention zur Verfügung stehen: auf Sanktionen abzielende Maßnahmen und Präventivmaßnahmen.

2.4.1. Auf Sanktionen abzielende Maßnahmen

Derartige auf Sanktionen abzielende Maßnahmen sollen sich gegen einzelne Personen oder Unternehmen richten, die das bestehende System ausnutzen. Folgende Maßnahmen sind vorgesehen:

— Konsequentere Durchsetzung der geltenden Bestimmungen;

— Förderung solcher Versorgungssysteme, in denen ein Anspruch auf Leistung im Rahmen der sozialen Sicherung an tatsächlich gezahlte Beiträge gekoppelt ist;

— Sensibilisierungskampagnen.

2.4.2. Präventivmaßnahmen

Die Präventivmaßnahmen bestehen in der Anpassung der bestehenden Rechtsvorschriften an die neuen Arbeitsformen. In diesem Zusammenhang nennt die Kommission folgende Maßnahmen:

— Liberalisierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte und Vereinfachung der Verfahren bei der Gründung kleiner Unternehmen;

— Förderung einer besseren Strukturierung der Angebotsseite für einige Sektoren (z. B. bei Pflege- und Reinigungstätigkeiten) und der Anerkennung neuer Abschlüsse und Kompetenzen;

— stärkere Beteiligung der Sozialpartner an der Informationstätigkeit, an der Durchsetzung der geltenden Bestimmungen und an Kontrollmaßnahmen;

— Anpassung nicht mehr zeitgemäßer arbeitsrechtlicher Bestimmungen an die Entwicklung neuer Arbeitsformen;

— Reform des Sozialschutzsystems im Sinne einer Berücksichtigung kurzer Beschäftigungszeiten, unregelmäßiger Tätigkeit, mehrfachen Wechsels zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, von Pflegezeiten usw.;

— geringere Besteuerung der Arbeit sowohl hinsichtlich der Kosten für den Arbeitgeber als auch in bezug auf das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmer;

— Senkung der Mehrwertsteuersätze für arbeitsintensive Dienstleistungen [1].

2.4.3. Die Kommission zeigt zwei Seiten der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit auf, die zwei zueinander passende, dabei aber unterschiedliche Formen der Intervention erfordern:

— In bezug auf Personen, die das bestehende System ausnutzen und die Solidarität gefährden, sind Maßnahmen, die auf Sanktionen abzielen, sowie Sensibilisierungskampagnen erforderlich.

— In bezug auf die Folgen der zunehmenden Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der vergleichsweise schleppenden Anpassung der bestehenden Rechtsvorschriften an diese Veränderungen müssen zum einen Präventivmaßnahmen ergriffen werden, indem die nicht mehr zeitgemäßen Bestimmungen an die neuen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes angepaßt werden, und zum andern müssen die Belastungen und Hemmnisse verringert werden.

2.4.4. Nach Ansicht des Ausschusses weisen diese Vorschläge der Kommission einen Widerspruch auf:

2.4.4.1. In Ziffer 4.1 dringt die Kommission einerseits auf eine „konsequentere Durchsetzung der geltenden Bestimmungen“, spricht sich aber andererseits für die umgekehrte Vorgehensweise aus, d.h. die Anpassung nicht mehr zeitgemäßer arbeitsrechtlicher Bestimmungen an die Entwicklung neuer Arbeitsformen.

---

[1] Dies wurde bereits von Kommissionsmitglied Mario Monti vorgeschlagen.

2.4.4.2. Kann die Kommission die Notwendigkeit eines grundlegenden Rechtsrahmens hervorheben und gleichzeitig anfechten? Anhand welcher Kriterien ist die Kommission übrigens zu dem Schluß gelangt, daß die bestehenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen für diese neuen Tätigkeiten bzw. Arbeitsformen nicht angemessen sind?

2.4.4.3. Außerdem stellt sich die Frage, ob es angesichts der Tatsache, daß sämtliche Mitgliedstaaten in den letzten Jahren ihre Kontrollen verstärkt haben, möglich ist, sich einfach auf Sanktionen gegenüber denjenigen zu beschränken, die das System ausnutzen? Können sie auch weiterhin als die einzig Schuldigen an der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit betrachtet werden?

2.4.5. Der Meinung der Kommission, daß die Anpassungs- und Präventivmaßnahmen lediglich die neuen Tätigkeiten bzw. Arbeitsformen betreffen, kann sich der Ausschuß nicht anschließen.

Wird bei dieser Sehweise nicht etwas zu schnell über die Tatsache hinweggegangen, daß heutzutage in allen Bereichen Anpassungen vorzunehmen sind? Die Kommission definiert überdies an keiner Stelle, was sie unter neuen Tätigkeiten versteht.

2.4.6. Was die Gesamtheit der in Kapitel 4 vorgeschlagenen Maßnahmen angeht, fordert der Ausschuß die Kommission auf, diese Vorschläge besser zu strukturieren, indem sie die diversen Maßnahmen sowie die Ebene, auf der sie ergriffen werden sollen, klarer und präziser herausarbeitet; hierzu gehören auch Interventionen bzw. Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene.

2.4.6.1. Bei Interventionen auf Gemeinschaftsebene könnten sich die Befugnisse der Gemeinschaft z. B. auf folgende Rechtsgrundlagen stützen:

— Artikel 100 a (Funktionieren des Binnenmarktes), um Wettbewerbsverzerrungen infolge nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu verhindern,

— und/oder die Artikel 118 und 118 a (Arbeitsbedingungen, Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer), um angemessene Arbeitsbedingungen zu fördern.

3. **Besondere Bemerkungen**

Der Ausschuß ist mit der Analyse der Kommission zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit grundsätzlich einverstanden.

Er betrachtet die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit jedoch vor allem als Folge unzureichender Verwaltungsvorschriften sowie der Kosten des Faktors Arbeit. Auf diesen Punkt hat der Ausschuß im übrigen in seinen früheren Stellungnahmen bereits mehrfach hingewiesen.

In allen bzw. fast allen Fällen entwickelt sich die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit aus finanziellen Gründen sowohl auf der Nachfrage- als auch der Angebotsseite.

Es ist deshalb von größter Wichtigkeit, daß eine Strategie ausgearbeitet wird, die zu einer Verringerung der aus der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit resultierenden finanziellen Vorteile beiträgt.

Außerdem ist es wichtig, gleichzeitig über die Strukturierung der personengebundenen Dienstleistungen nachzudenken und den Unternehmergeist sowie die Anpassung bestimmter Rechtsvorschriften zu fördern.

In dieser Hinsicht wäre es nach Ansicht des Ausschusses folgerichtiger, an erster Stelle Präventivmaßnahmen und dann erst Sanktionen vorzusehen. Aus der Analyse der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit durch die Kommission wird deutlich, daß die rechtlichen Bestimmungen an die veränderten wirtschaftlichen und sozialen Gegebeneheiten angepaßt werden müssen. Sanktionen könnten erst in einem zweiten Schritt ein wirksames Mittel zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit darstellen.

3.1. *Präventivmaßnahmen*

3.1.1. Liberalisierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte und Vereinfachung der Verfahren bei der Gründung kleiner Unternehmen

Der Ausschuß hat sich immer wieder für die Förderung des Unternehmergeistes und der Investitionsbereitschaft in KMU und Kleinstunternehmen, die Arbeitsplätze schaffen, ausgesprochen und das „Amsterdam-Sonderaktionsprogramm“ der Europäischen Investitionsbank in diesem Bereich begrüßt.

Daher befürwortet der Ausschuß die Vereinfachung der Verfahren bei der Gründung kleiner Unternehmen, hält es aber auch für notwendig, im Sinne des Delors-Weißbuchs für kleine Unternehmen eine Verbesserung bei den gesamten rechtlichen und administrativen Beschränkungen herbeizuführen.

Der Ausschuß hat außerdem vorgeschlagen, den KMU und den Kleinstunternehmen durch gezielte Fortbildungsprogramme dabei zu helfen, die sie betreffenden Gemeinschaftsvorschriften besser zu verstehen und sich entsprechend daran anzupassen.

3.1.2. Förderung einer besseren Strukturierung der Angebotsseite für einige Sektoren (z. B. bei Pflege- und Reinigungstätigkeiten) und der Anerkennung neuer Abschlüsse und Kompetenzen

Der Ausschuß hat bereits den Vorschlag befürwortet, die noch häufig informellen Sektoren, die Arbeitsplätze schaffen (z. B. im Bereich der häuslichen Pflege, Hilfe und Beaufsichtigung sowie im kulturellen Bereich), besser zu strukturieren.

Es muß nämlich unbedingt verhindert werden, daß sich eine parallele Wirtschaft und ein grauer Arbeitsmarkt entwickeln.

3.1.3. Stärkere Beteiligung der Sozialpartner an der Informationstätigkeit, an der Durchsetzung der geltenden Bestimmungen und an Kontrollmaßnahmen

Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß sämtliche Vertreter der repräsentativen sozialen Gruppierungen stärker an der Informationstätigkeit sowie an der Prävention nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit beteiligt werden müssen.

Nach Ansicht des Ausschusses stellt sich jedoch die Frage, ob die Beteiligung der repräsentativen sozialen Gruppierungen an Kontrollmaßnahmen immer gerechtfertigt ist. Gleichwohl können die Sozialpartner zur Aufdeckung illegaler Beschäftigungsformen beitragen und durch Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden auf die Einhaltung gesetzlicher und tarifvertraglicher Vorschriften hinwirken. Sie können eigene Verantwortung übernehmen, indem sie z. B. Schiedsstellen oder interne Disziplinarorgane schaffen und gemeinsam mit den Behörden neue Präventivverfahren bzw. Überwachungsmechanismen entwickeln.

Wie bereits weiter oben erwähnt, könnte sich die Kommission präziser zu den auf sektoraler, lokaler und europäischer Ebene empfohlenen Maßnahmen für die Durchsetzung und Kontrolle äußern. Sie müßte im Rahmen der zu fördernden Maßnahmen auch die Rolle weiterer sozialer und wirtschaftlicher Akteure und Interessenvertreter berücksichtigen.

3.1.4. Anpassung nicht mehr zeitgemäßer arbeitsrechtlicher Bestimmungen an die Entwicklung neuer Arbeitsformen

Der Ausschuß fordert die Kommission auf, mit dem Begriff „nicht mehr zeitgemäße arbeitsrechtliche Bestimmungen" entweder vorsichtiger umzugehen oder genauer zu erläutern, was sie darunter versteht.

Inwiefern sind die arbeitsrechtlichen Bestimmungen für die neuen Arbeitsformen inadäquater als für herkömmliche Tätigkeiten? Betrifft dieses Problem ausschließlich die neuen Arbeitsformen?

Die Kommission könnte in diesem Zusammenhang die Sozialpartner stärker ermutigen, auf Ebene der Mitgliedstaaten Überlegungen zur Weiterentwicklung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen insbesondere in bezug auf die kleinen Unternehmen anzustellen.

Da die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit — wie die Kommission in ihrer Mitteilung feststellt — in erster Linie kleine Unternehmen betrifft, müssen die Überlegungen folglich auch auf dieser Ebene ansetzen. Es ist offenkundig, daß ein nicht unerheblicher Teil der kleinen Unternehmen heutzutage Angst hat, Arbeitskräfte einzustellen.

Man muß sich generell fragen, ob die rechtlichen, steuerlichen und administrativen Rahmenbedingungen in ihrer Gesamtheit den Gegebenheiten kleiner Unternehmen gerecht werden.

3.1.5. Reform des Sozialschutzsystems im Sinne einer Berücksichtigung kurzer Beschäftigungszeiten, unregelmäßiger Tätigkeit, mehrfachen Wechsels zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, von Pflegezeiten usw.

Im Weißbuch von Präsident Delors wurde bereits der Gedanke entwickelt, unregelmäßige kurzzeitige Beschäftigungen stärker in die Sozialschutzsysteme einzubinden. Empfohlen wurde insbesondere „eine Umgestaltung der nationalen Einkommenssicherungssysteme, um eine Kumulierung der Arbeitseinkommen mit Leistungen aus der sozialen Sicherheit in einem integrierten Besteuerungs- und Einkommenssicherungssystem zu ermöglichen, wobei geeignete Schutzvorkehrungen zu treffen sind" [1]. In der Erklärung des Gipfels von Dublin zur Beschäftigung wurde an die Adresse der Mitgliedstaaten überdies die Forderung erhoben, daß „Sozialschutzsysteme entwickelt werden, die sich an neue Arbeitsstrukturen anpassen lassen und jedem, der im Rahmen solcher Strukturen arbeitet, auch einen angemessenen sozialen Schutz bieten".

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat zu dieser Thematik ebenfalls Stellung genommen. Er hat insbesondere vorgeschlagen, zur Förderung und Anerkennung angemeldeter Erwerbstätigkeit in den Bereichen Pflege und Betreuung, Verkehr, Energie und Umwelt durch öffentlich-privatwirtschaftliche Partnerschaften beizutragen; derartige Partnerschaften sollen Zuwendungen aus Systemen zur Stützung der Lohnnebenkosten erhalten und über die Einbeziehung der Sozialpartner, der Gemeinwirtschaft, der entsprechenden nichtstaatlichen Organisationen sowie der lokalen und regionalen staatlichen Ebenen durch entsprechende Sicherungsmaßnahmen flankiert werden [2].

Derartige Partnerschaften dürfen jedoch nicht in Wettbewerb mit der marktorientierten Wirtschaft treten. Das gleiche gilt für die Tätigkeit von Eingliederungsbetrieben und sonstigen Einrichtungen, die Mischformen darstellen.

3.1.6. Geringere Besteuerung der Arbeit sowohl hinsichtlich der Kosten für den Arbeitgeber als auch in bezug auf das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmer

Nach Auffassung des Ausschusses ist dieser Vorschlag größtenteils geeignet, die Hauptursache der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu bekämpfen.

---

[1] Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert", KOM(93) 700 endg., Ziffer 8.8, Buchstabe c, dritter Spiegelstrich.

[2] ABl. C 73 vom 9.3.1998, S. 85, Ziffer 2.2.2.

Im Weißbuch wurde im übrigen vorgeschlagen, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für die weniger qualifizierten Arbeitnehmer der unteren Lohngruppen substantiell zu senken oder abzuschaffen, wobei die Gegenfinanzierung z. B. durch Ökosteuern, Verbrauchsteuern auf gesundheitsschädliche Konsumgüter sowie steuerliche Maßnahmen, durch die produktive Investitionen attraktiver werden, erfolgen soll [1].

Der Ausschuß hat sowohl in seiner Stellungnahme zum Thema „Die Zukunft des Sozialschutzes" [2] vom November 1996 als auch zum Thema „Die Steuern in der Europäischen Union" [3] vom 9. Juli 1997 derartige alternative Finanzierungsquellen befürwortet.

Der Ausschuß macht außerdem darauf aufmerksam, daß eine andere Möglichkeit darin bestünde zu prüfen, inwieweit die Änderung der Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge ein geeigneter Weg ist.

Derartige Konzepte dürfen selbstverständlich nicht dazu führen, daß sichere Arbeitsplätze durch unsichere ersetzt oder die Ansprüche der Sozialleistungsberechtigten ausgehöhlt werden [4].

3.1.7. Senkung der Mehrwertsteuersätze für arbeitsintensive Dienstleistungen

Der Ausschuß hat sich bereits mehrfach für eine Senkung der Mehrwertsteuersätze für arbeitsintensive Produkte, Tätigkeiten und Dienstleistungen ausgesprochen, da dies ein Weg zur Schaffung von Arbeitsplätzen sein kann.

Der Ausschuß befürwortet nach wie vor eine derartige Vorgehensweise, durch die die Beschäftigung gefördert und die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wirtschaftlich unattraktiver werden soll.

In den Schlußfolgerungen des Wiener Gipfels vom 12. Dezember 1998 wird die Kommission überdies ersucht, „allen Mitgliedstaaten, die dies wünschen, zu gestatten, auf arbeitsintensive Dienstleistungen, bei denen kein grenzüberschreitender Wettbewerb besteht, versuchsweise niedrigere MWSt-Sätze anzuwenden" [5].

3.2. *Sanktionen*

3.2.1. Konsequentere Durchsetzung der geltenden Bestimmungen

Der Ausschuß hält es für unbestreitbar wichtig, die Kontrollen insbesondere mit Hilfe der Zollstellen weiterzuführen und zu verstärken.

Vom Ausschuß wird erwartet, daß er das von der Kommission hervorgehobene „gesellschaftliche Wertesystem" verteidigt. Es bleibt die Frage zu beantworten, auf welcher Ebene die Durchsetzung der betreffenden Bestimmungen gewährleistet werden soll. Welche Rolle spielt die Europäische Union?

Es ist sicherlich von entscheidender Bedeutung, Einzelpersonen und Unternehmen dazu zu bewegen, von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit Abstand zu nehmen; ebenso wichtig ist es aber auch, die Sanktionen aufrechtzuerhalten bzw. zu verstärken. Entsprechende Maßnahmen müssen im übrigen sowohl gegen den Anbieter von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit als auch gegen den Anforderer bzw. Abnehmer nicht angemeldeter Arbeitsleistungen ergriffen werden.

Dies ist notwendig, da die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit nicht nur zu einer Wettbewerbsverzerrung führt, sondern auch Auswirkungen auf den legalen Arbeitsmarkt sowie auf die Bedingungen für ehrliche Unternehmen und Arbeitsnehmer hat. Die Vertreter der Unternehmen und der Beschäftigten versuchen, dieses Ziel zu erreichen, indem sie zum einen Verhaltenskodizes ausarbeiten und zum andern für härtere Sanktionen eintreten.

Die IAO-Übereinkommen bilden den Bezugsrahmen für einschlägige Vereinbarungen. Hinsichtlich der Sanktionen denkt der Ausschuß an die Möglichkeit, Unternehmen, die sich nicht an die sozialen Verpflichtungen halten, von der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungsverfahren auszuschließen, und an sozialrechtliche Haftungsmaßnahmen (und zwar für die gesamte Produktionskette).

Der Ausschuß warnt die Kommission jedoch vor einem Abdriften in administrativen Übereifer, der negative Folgen hätte. Viel zu häufig ist zu beobachten, daß viel Aufwand für die Kontrolle von angemeldeten Unternehmen betrieben wird, während die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit nicht wirklich durch Nachforschungen behelligt wird.

3.2.2. Förderung solcher Versorgungssysteme, in denen ein Anspruch auf Leistung im Rahmen der sozialen Sicherung an tatsächlich gezahlte Beiträge gekoppelt ist

Der Ausschuß kann sich der Auffassung anschließen, daß eine — sei es auch nur teilweise — Kopplung der Leistungsansprüche an die Beiträge äußerst wichtig ist.

Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob Länder, in denen es bereits eine allgemeine soziale Absicherung gibt, überhaupt zu einem derartigen System zurückkehren können.

Zum andern gibt der Ausschuß zu bedenken, daß die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit Personen betreffen kann, die in einigen Fällen bereits abgesichert sind (Zweitbeschäftigung, Leistungsberechtigte oder Arbeitslose, die Unterstützung erhalten).

Als letzter Punkt ist anzumerken, daß das Problem der Nicht-Erwerbstätigen und wirtschaftlich Ausgegrenzten eingehender untersucht werden muß.

---

[1] Weißbuch, op. cit., Ziffer 9.4 und 9.5.
[2] ABl. C 66 vom 3.3.1997, S. 37, Ziffer 5.
[3] ABl. C 73 vom 9.3.1998, Ziffer 2.2.3.
[4] Stellungnahme CES 1397/97, op. cit., Ziffer 2.2.5.
[5] Schlußfolgerungen des Vorsitzes SN 300/98, Ziffer 35.

3.2.3. Sensibilisierungskampagnen

Der Ausschuß könnte derartige Maßnahmen auch auf politischer Ebene über die in ihm vertretenen „tragenden Kräfte der Gesellschaft" unterstützen. Die Kommission könnte den Sozialpartnern und weiteren wirtschaftlichen Akteuren eine spezifische Rolle bei der Förderung koordinierter Kampagnen übertragen. Überdies könnte sie derartige Kampagnen sponsern bzw. mitfinanzieren.

Desgleichen sollte sie die Sensibilisierung für die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und deren Prävention in Form eines Benchmarking-Verfahrens in die „Leitlinien" für die Beschäftigungspolitik aufnehmen. Es stellt sich die Frage, weshalb sie diesen Punkt in ihrer jüngsten Mitteilung zu diesem Thema nicht angesprochen hat [1].

[1] Mitteilung der Kommission „Von Leitlinien zu Maßnahmen: die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung".

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates über Arzneimittel für seltene Krankheiten (Orphan Drugs)" [1]

(1999/C 101/10)

Der Rat beschloß am 23. Oktober 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 8. Dezember 1998 an. Berichterstatter war Herr Colombo.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 27. Januar 1999) mit 121 gegen 2 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. Die Kommission hat nach einer langen Vorbereitungsphase den Entwurf einer Verordnung vorgelegt, der es sich zum Ziel setzt, einer Forderung und einem starken Bedürfnis von Millionen von Patienten zu entsprechen, nämlich der Schaffung von günstigen Bedingungen für die Erforschung, die Entwicklung und das Inverkehrbringen von Arzneimitteln zur Behandlung seltener Krankheiten, den sogenannte „Orphan Drugs", in der Gemeinschaft.

1.2. Diese Initiative wird schon seit langem von Patientenorganisationen gefordert, um gegen die inzwischen untragbare Ausgrenzung anzukämpfen, die diese Patienten erleiden, denen die Gleichbehandlung hinsichtlich eines Grundrechtes aller Bürger, nämlich des Rechts auf Gesundheit, verwehrt wird.

1.3. Der Vorschlag entspricht ferner einem Beschluß, der im Aktionsrahmen der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit gefaßt wurde, in dem die seltenen Krankheiten als einer der Schwerpunktbereiche für ein Tätigwerden der Europäischen Union ausgewiesen wurden [2].

1.4. In Anbetracht der ständigen Fortschritte der Medizin mit ihren segensreichen Auswirkungen auf die Lebensqualität und die Lebenserwartung, wozu Arzneimittel einen wesentlichen Beitrag leisten, ist es nicht mehr hinnehmbar, daß ein Teil der Bevölkerung von dieser Entwicklung ausgeschlossen wird.

1.5. Die Pharmaindustrie hat in der Tat kein spontanes Interesse daran, die Bedürfnisse dieser Kranken zu erfüllen, da das Gewinnstreben, das ihre Entscheidungen und Programme bestimmt, der Logik der „Größe des Absatzmarktes" folgt.

[1] ABl. C 276 vom 4.9.1998, S. 7.

[2] WSA-Stellungnahme: ABl. C 388 vom 31.12.1994; ABl. C 203 vom 3.7.1997 — WSA-Stellungnahme: ABl. C 19 vom 21.1.1998.

1.6. Im übrigen ist es verständlich, daß der kleine Absatzmarkt — die Zielgruppe besteht stets nur aus einer begrenzten Zahl von Patienten — für einen Industriezweig wenig attraktiv ist, der erwartet, daß sich die erheblichen Investitionen, die zur Erforschung und Entwicklung eines neuen Präparats erforderlich sind [die derzeitigen Kosten liegen bei 200 Millionen ECU (1)] amortisieren.

2. Zielsetzungen des Kommissionsvorschlags

2.1. Deshalb ist es das vordringliche Ziel der Kommissionsvorlage, die sich auf Artikel 100 a des EG-Vertrags stützt und in die Rechtsform eines Verordnungsvorschlags gekleidet ist, Bedingungen zu schaffen, die für die Pharmaindustrie und ihre Forschungseinrichtungen einen Anreiz bieten, sich in angemessener Weise mit der Problematik der seltenen Krankheiten auseinanderzusetzen, wie dies bereits seit Jahren in den USA und Japan geschieht.

2.2. Die beiden Eckpfeiler des Vorschlags sind:

— die Festlegung einheitlicher Kriterien und die Einführung eines Gemeinschaftsverfahrens für die Ausweisung eines Arzneimittels als „Orphan Drug“ und

— die Schaffung von Anreizen für die Erforschung, die Entwicklung und das Inverkehrbringen von Arzneimitteln zur Behandlung von seltenen Krankheiten.

2.3. Für die Ausweisung eines Arzneimittels als Orphan Drug sieht der Vorschlag zwei unterschiedliche Kriterien vor:

— das epidemiologische Kriterium, das auf die Inzidenz, d.h. die Häufigkeit, in der eine Krankheit in einer bestimmten Bevölkerung vorkommt, abstellt; gemäß dem Vorschlag erfüllt eine Krankheit dieses Kriterium, wenn von ihr weniger als 5 von 10 000 Personen in der Bevölkerung der Gemeinschaft betroffen sind und es dafür bisher nachweislich noch keine befriedigenden Behandlungsverfahren gibt;

— das wirtschaftliche Kriterium, das mit der vermutlichen mangelnden Rentabilität eines Arzneimittels für eine lebensbedrohende oder zu schwerer Invalidität führende übertragbare Krankheit in der Gemeinschaft zu tun hat.

2.4. Was das Anreizsystem anbelangt, sieht der Vorschlag verschiedene Unterstützungsmaßnahmen vor:

— Arzneimitteln, die als Orphan Drugs ausgewiesen werden, garantiert die Gemeinschaft durch das zentralisierte Zulassungsverfahren den Zugang zum gesamten Gemeinschaftsmarkt und als Hauptanreiz ein Alleinvertriebsrecht für das gesamte Gebiet der Gemeinschaft mit einer Dauer von zehn Jahren vorbehaltlich einer „Verkürzungsklausel“ (2) sowie von Maßnahmen zum Schutz der Interessen der Patienten und zur Berücksichtigung der Erfordernisse der öffentlichen Gesundheit (3).

— Vorgesehen ist ferner, daß Gebühren, die für das gesamte zentralisierte Registrierungsverfahren für ein solches Arzneimittel zu entrichten sind, vom Gemeinschaftshaushalt teilweise oder vollständig übernommen werden.

— Schließlich ist eine Unterstützung der spezifischen gemeinschaftlichen Forschungsprogramme der GD XII vorgesehen, wie dies bei dem vorangegangenen Programm „Biomedizin und Gesundheitswesen (BIOMED 2)“ gehandhabt wurde sowie im ersten spezifischen Programm „Lebensqualität und Management lebender Ressourcen“ des Fünften FTE-Rahmenprogramms (1998-2002) und in dem Aktionsprogramm betreffend seltene Krankheiten der GD V vorgesehen ist.

2.5. Für die Prüfung der Anträge auf Ausweisung als Orphan Drugs empfiehlt es sich, auf die im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 2309/93 (4) geschaffenen Instrumente zurückzugreifen, insbesondere die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMEA). Die EMEA mit Sitz in London, deren Tätigkeit der Wirtschafts- und Sozialausschuß seit ihrer Errichtung verfolgt hat, verfügt zweifellos über die erforderlichen Infrastrukturen und Fachleute.

2.6. Die Ausweisung eines Arzneimittels als Orphan Drug soll durch einen hierzu innerhalb der Arzneimittelagentur eigens eingerichteten ständigen Ausschuß erfolgen; er setzt sich aus von den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer nachweislichen Erfahrungen im Bereich der seltenen Krankheiten benannten Sachverständigen sowie aus sechs von der Kommission benannten Mitgliedern — drei Vertreter der Patientenorganisationen und drei von der Agentur empfohlene Mitglieder — zusammen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. *Vorbemerkungen*

3.1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den Verordnungsvorschlag der Kommission und ist mit dessen Grundprinzipien und Zielsetzungen einverstanden. Vorbehaltlich der weiter unten geäußerten Bemerkungen sieht er sich zu dieser positiven Bewertung durch die Tatsache veranlaßt, daß dieser Vorschlag einen

(1) KOM(93) 718 endg.

(2) Artikel 8 Absatz 2 sieht die Verkürzung dieser Dauer auf sechs Jahre vor, wenn ein Arzneimittel die Kriterien für die Ausweisung als Orphan Drug nicht mehr erfüllt oder wenn sein Preis Gewinne ermöglicht, die nicht mehr vertretbar sind.

(3) Artikel 8 Absatz 3 ermöglicht in bestimmten Fällen die Erteilung der Zulassung für ein ähnliches Arzneimittel mit demselben Anwendungsgebiet.

(4) ABl. L 214 vom 24.8.1993 — WSA-Stellungnahme: ABl. C 269 vom 14.10.1991.

wichtigen Schritt hin zur Solidarität mit Patienten darstellt, die vom medizinischen Fortschritt vollkommen ausgeschlossen sind, weil die Krankheit, unter der sie leiden, selten vorkommt.

3.1.2. Deshalb hält der Ausschuß es für angebracht, daß die Ausweisung als Orphan Drug unbeschadet der in Artikel 3 festgelegten Kriterien auch auf spezifische Anwendungsgebiete von Wirkstoffen, die bereits für andere Anwendungsgebiete zugelassen wurden, sowie auf Arzneimittel für zu Invalidität führende, chronische oder lebensbedrohende Krankheiten in der Gemeinschaft ausgedehnt wird.

3.1.3. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß man mit der Entscheidung für die Gemeinschaftsdimension [1] der geringen Anzahl betroffener Patienten und der daraus folgenden geringen Rentabilität der Investitionen wesentlich besser gerecht werden kann. Ein solches Ergebnis ist im einzelstaatlichen Rahmen kaum erreichbar. Der Vorschlag sieht jedoch für die einzelnen Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum vor, innerhalb dessen sie Initiativen mit nationalem Charakter fördern können, und zwar insbesondere in Form von steuerlichen Forschungsanreizen.

3.1.3.1. Diesbezüglich ersucht der Ausschuß die Kommission, eine Empfehlung zur Förderung der Einführung solcher Anreize auszuarbeiten.

3.1.4. Wie der Ausschuß bereits in seiner Stellungnahme zu dem „Programm der Gemeinschaft betreffend seltene Krankheiten innerhalb des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1999-2003)“ [2] betont hat, hält er die von der Kommission vorgeschlagene Erkrankungshäufigkeit („Krankheiten, von denen (...) in der Gemeinschaft weniger als fünf von 10 000 Einwohnern betroffen sind“) für angemessen.

3.1.5. Der Ausschuß begrüßt die Tatsache, daß drei Mitglieder des Ausschusses für Orphan Drugs Vertreter von Patientenorganisationen sind, da deren Aufgabe in der Information und der Vermittlung zwischen Forschern, Industrie und Patienten besteht.

3.1.6. Nach Ansicht des Ausschusses können die Fortschritte, die sich aus fortgesetzten Forschungsanstrengungen der Gemeinschaft in diesem besonderen Bereich der seltenen Krankheiten ergeben, in Anbetracht der Tatsache, daß einige dieser Krankheiten in anderen Gegenden der Welt vorkommen, entscheidend zur Verbesserung der Lebensbedingungen auch in den Entwicklungsländern beitragen, in denen praktisch keine Forschungsinvestitionen getätigt werden. Hierdurch kann Europa auf eindrucksvolle Weise seine Solidarität mit diesen Ländern beweisen, und dies sollte der Weg der Wahl für das Europa der Zukunft sein.

3.1.7. Der Ausschuß ist zwar damit einverstanden, daß menschlichen Patienten wegen des dringenden Handlungsbedarfs Priorität eingeräumt wird, meint jedoch, daß man sich in Zukunft auch mit der Frage der Förderung der Erforschung, der Entwicklung und des Inverkehrbringens von Tierarzneimitteln befassen sollte.

3.2. *Anreize*

3.2.1. Es gilt sorgfältig zu prüfen, ob die Inhalte des Vorschlags und die darin erwähnten Anreize als Voraussetzungen ausreichend und dazu geeignet sind, die Pharmaindustrie zu den Erwartungen der Patienten entsprechenden Anstrengungen zu veranlassen und die Grundlagenforschung an den Hochschulen Hand in Hand mit der angewandten Forschung der Industrie zu fördern.

3.2.2. Nach Auffassung des Ausschusses bieten die vorgeschlagenen Anreize, die in den spezifischen Forschungsprogrammen noch angemessen verstärkt werden sollten, für Unternehmen, die sich mit dem Gebiet der seltenen Krankheiten befassen, Vorteile. Er sieht in dieser Initiative und den damit verbundenen Investitionen einen Beitrag zur Gründung neuer Unternehmen und Schaffung hochqualifizierter Arbeitsplätze.

3.2.3. Der Kommissionsvorschlag sollte deshalb angemessene Anreize für die Erforschung und das Inverkehrbringen vorsehen, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie gefördert würde, die bisher unter dem Mangel an einer gesetzlichen Regelung betreffend Arzneimittel für seltene Krankheiten gelitten hat.

3.2.4. Der Ausschuß begrüßt den Inhalt von Artikel 6, der sich mit der Unterstützung bei der Erstellung des zur Erlangung der Zulassung erforderlichen Prüfplans für die klinischen Tests befaßt, mit denen die Qualität, Unbedenklichkeit und Wirksamkeit des Arzneimittels nachgewiesen werden muß. Diese Unterstützung dürfte für die KMU besonders wertvoll sein und es den Patienten gestatten, so rasch wie möglich in den Besitz der benötigten Arzneimittel zu gelangen.

3.2.5. Die in Artikel 8 Absatz 2 vorgesehene „Verkürzungsklausel“, der zufolge auf Antrag eines Mitgliedstaates der für das Alleinvertriebsrecht geltende Zeitraum von zehn auf sechs Jahre verkürzt werden kann, darf nicht als Einschränkung der erwähnten Anreize betrachtet werden, sondern ist als eine Maßnahme anzusehen, die eine Ausnahme und Absicherung für den Fall darstellt, daß ein Orphan-Präparat im Laufe der Geltungsdauer des Alleinvertriebsrechts zu einem „Kassenschlager“ wird.

3.2.5.1. Gleichwohl befürchtet der Ausschuß hinsichtlich des in Artikel 8 Absatz 2 angeführten Preiskriteriums Schwierigkeiten bei dessen Anwendung.

3.2.6. Die in Artikel 8 Absatz 3 vorgesehenen Ausnahmen stellen nach Ansicht des Ausschusses eine angemes-

---

[1] Gemeinschaftsaktionen im Zusammenhang mit diesem Vorschlag: 1) KOM(93) 559 endg. — WSA-Stellungnahme: ABl. C 388 vom 31.12.1994; 2) KOM(93) 718 endg.; 3) ABl. C 350 vom 30.12.1995; 4) ABl. C 230 vom 26.8.1994 — WSA-Stellungnahme: ABl. C 34 vom 2.2.1994; 5) Vorschlag: ABl. C 203 vom 3.7.1997 — WSA-Stellungnahme: ABl. C 19 vom 21.1.1998; 6) ABl. C 306 vom 8.10.1997 — WSA-Stellungnahme: ABl. C 95 vom 30.3.1998; 7) KOM(1998) 305 endg.; 8) ABl. L 213 vom 30.7.1998.

[2] Vorschlag: ABl. C 203 vom 3.7.1997 — WSA-Stellungnahme: ABl. C 19 vom 21.1.1998.

sene Maßnahme im Interesse der Patienten und der Gesundheit der Bevölkerung dar, da durch diese Bestimmungen unter anderem gewährleistet werden dürfte, daß die von den Patienten benötigten Arzneimittel in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen.

3.2.7. Der Ausschuß teilt die Auffassung, daß mit der Ausweisung als Orphan Drug nicht automatisch ein Alleinvertriebs- oder Vorrangsrecht verliehen wird, sondern daß die Zulassung des Arzneimittels das Alleinvertriebsrecht nach sich zieht, wodurch erfolgreichere Forschungsarbeiten mit wirkungsvolleren Ergebnissen belohnt werden. Er ist damit einverstanden, daß die spätere Forschung nach Präparaten für das gleiche therapeutische Anwendungsgebiet nicht behindert werden soll; diese neuen Präparate sollen aber nur zugelassen werden, wenn sie hinsichtlich der Unbedenklichkeit und Wirksamkeit nachweislich besser sind.

3.3. *Mittel*

3.3.1. Zunächst sollte der Umfang der für dieses Programm bestimmten Mittel geprüft werden. Den ehrgeizigen Zielen des Vorschlags müssen entsprechende Mittel gegenüberstehen, deren (bisher vorgesehener) Umfang auf den ersten Blick nicht angemessen, d.h. unzureichend erscheint, um damit den ganzen Mechanismus wirklich in Gang zu bringen.

3.3.2. Der Ausschuß ist mit der Möglichkeit, das zentralisierte Verfahren anzuwenden, vollkommen einverstanden und meint, daß es zur Steigerung des Interesses der Unternehmen an der Erforschung und Entwicklung von Orphan-Präparaten angebracht wäre, die Kosten für das gesamte bei der Arzneimittelagentur abzuwickelnde Verfahren für die Unternehmen so niedrig wie möglich zu halten und eine vollständige Übernahme sämtlicher Kosten durch den Gemeinschaftshaushalt in Betracht zu ziehen.

3.3.3. Da langjährige Erfahrungen gezeigt haben, daß die meisten Anträge von KMU stammen, wäre es insbesondere sinnvoll, wenn die Kommission besondere Vorschriften festlegte, die einzelnen KMU oder Zusammenschlüssen von KMU die Nutzung der im Fünften Rahmenprogramm im Bereich Forschung und technologische Entwicklung vorgesehenen Mittel und nicht nur dieser Mittel ermöglichten.

3.4. *Übereinstimmung mit anderen Politiken der Gemeinschaft*

3.4.1. Der Ausschuß begrüßt die Tatsache, daß mit der vorgeschlagenen Verordnung ein globales Aktionsprogramm zur Bekämpfung der seltenen Krankheiten vorgestellt wird, an dem verschiedene Generaldirektionen der Kommission (GD III, V und XII) beteiligt sind, deren Tätigkeit in dem Programm koordiniert wird. Er hofft, daß diese Koordinierung möglichst umfassend und effizient ist, um einen möglichst großen gemeinschaftlichen „Mehrwert" zu erzielen.

3.4.2. Der Ausschuß möchte, wie er dies bereits mehrfach in früheren Stellungnahmen getan hat, an die Kommission appellieren, dafür zu sorgen, daß diese Regelung einen wichtigen Schritt zur Beseitigung der Hindernisse für den freien Arzneimittelverkehr in der Europäischen Union darstellt.

3.4.3. Zunächst ist es notwendig, sich um eine rasche Annahme der Richtlinie über die Anwendung der Guten klinischen Praxis bei der Durchführung von klinischen Prüfungen mit Humanarzneimitteln [1] und um ihre Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu bemühen, um ein hohes Gesundheitsschutzniveau der Versuchspersonen für Orphan Drugs sowie die Qualität, Unbedenklichkeit und Wirksamkeit dieser Präparate zu gewährleisten.

3.4.4. In Übereinstimmung mit den Ziffern 2.7 und 3.4.2 seiner Stellungnahme zum Thema „Gute Klinische Praxis" spricht sich der Ausschuß auch hier für ein besonderes Verfahren aus, das eine schnellere Inangriffnahme der klinischen Prüfungen der Arzneimittel für seltene Krankheiten und raschere Durchführung der betreffenden Prüfpläne ermöglicht, damit diese Präparate den Patienten möglichst bald zur Verfügung stehen.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. *Artikel 3 Absatz 1*

Der Absatz sollte am Ende durch folgenden Satz ergänzt werden: „Dies gilt auch für neue Anwendungsgebiete bekannter Stoffe."

4.2. *Artikel 3 Absatz 2*

Der Ausdruck „eine lebensbedrohende oder zu schwerer Invalidität führende übertragbare Krankheit" könnte sich als zu eng gefaßt oder nicht eindeutig erweisen; es wird deshalb die Formulierung „zu Invalidität führende, chronische oder lebensbedrohende Krankheiten" vorgeschlagen.

4.3. *Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe c)*

Hier gibt es ein terminologisches Problem, da die richtige Interpretation des Ausdrucks „hinsichtlich ... klinischer Aspekte überlegen" Schwierigkeiten bereitet.

4.4. *Artikel 8 Absatz 5*

Die Definition des Begriffs „ähnliches Arzneimittel" erscheint zu eng und erfüllt damit nicht den Anspruch einer richtigen und umfassenden Definition.

4.5. Um zu verhindern, daß eine nicht eindeutige oder mit Beweisnöten verbundene Formulierung letzten Endes zur Erlahmung des Interesses betroffener Unternehmen

---

[1] Vorschlag: ABl. C 306 vom 8.10.1997 — WSA-Stellungnahme: ABl. C 95 vom 30.3.1998.

führt, empfiehlt der Wirtschafts- und Sozialausschuß, solche Formulierungen oder Begriffe aus dem verfügenden Teil der Verordnung herauszunehmen und spätere detailliertere Leitlinien ins Auge zu fassen.

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (Verschiedene Änderungen 1998)"

(1999/C 101/11)

Der Rat beschloß am 29. Oktober 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 7. Januar 1999 an. Berichterstatter war Herr Lemmetty.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung am 27. und 28. Januar 1999 (Sitzung vom 27. Januar) mit 124 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

1.1. Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (Verschiedene Änderungen 1998) vorgelegt. Ziel dieses Vorschlags ist es, die Gemeinschaftsverordnungen angesichts von Änderungen bei den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und bestimmten zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen bilateralen Abkommen sowie unter Berücksichtigung der möglichen Änderung der Anhänge der Durchführungsverordnung durch die Kommission zu aktualisieren.

1.1.1. Dem Vorschlag zufolge sollen die im Kapitel 8 der derzeitigen Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 enthaltenen Vorschriften für Waisenrenten in das Kapitel 3 überstellt werden. Dies bedeutet, daß auf die Kinderzuschüsse zu Renten die für Renten geltenden Vorschriften angewandt würden. Die an Waisen zu zahlende Leistungen betreffenden Vorschriften gemäß Kapitel 8 würden somit nur auf Familienbeihilfen für Waisen angewendet.

1.1.2. In dem Vorschlag wird ferner vorgeschlagen, Artikel 122 der Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 574/72 so zu ändern, daß die Anhänge durch eine Verordnung der Kommission geändert werden könnten und hierzu keine Ratsverordnung mehr nötig wäre.

1.1.3. Die übrigen Vorschläge der Kommission betreffen die Anhänge über die Vorschriften oder Änderungen technischer Art.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuß begrüßt den Kommissionsvorschlag vom Grundsatz her, hat jedoch zu einigen Punkten Bemerkungen vorzubringen. Der Ausschuß weist erneut darauf hin, daß die Vorschläge auf die Überarbeitung und Aktualisierung der Verordnungen abheben und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit erleichtern sollten.

2.2. Die Begründung des Vorschlags und die Darstellung seiner Auswirkungen sind jedoch sehr kurz gehalten, und die tatsächlichen Konsequenzen der Änderungen werden aus dem Vorschlag nicht deutlich.

2.3. Das in dem Vorschlag genannte Bestreben zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren wird vom Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet. Der Ausschuß hat wiederholt ein solches Vorgehen vorgeschlagen und hofft, daß die Bemühungen zur Vereinfachung der einschlägigen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften fortgesetzt werden. Ferner erwartet der Ausschuß in diesem Zusammenhang von der Kommission einen Vorschlag zur Überarbeitung der gesamten Verordnung. Die Vereinfachung darf jedoch nicht zu Lasten der Leistungsempfänger gehen.

3. **Artikelweise Erörterung des Vorschlags**

3.1. *Artikel 1*

3.1.1. Änderungsvorschläge zur Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (Ziffern 1-3)

3.1.1.1. Die gemeinsamen Vorschriften für Waisenrenten und Familienbeihilfen für Waisen sind derzeitig im selben Kapitel (8) untergebracht. Die Kommission ist der Ansicht, daß die Auslegung dieses Kapitels durch den Gerichtshof insbesondere verwaltungsmäßige Probleme aufwirft und schlägt daher vor, die Waisenrenten in das Kapitel 3 zu überstellen. Infolge dieser Änderung würden auf die Waisenrenten die andere Renten betreffenden Vorschriften angewandt, was bedeutet, daß die Waisenrente als Pro-rata-Rente [1] errechnet würde. Was die Sachleistungen der Krankenversicherung für Waisen betrifft, so kämen hierbei die für Rentenempfänger geltenden Vorschriften zur Anwendung.

3.1.1.2. Der Ausschuß hält den Vorschlag, die Waisenrenten genauso zu behandeln wie andere Renten, verwaltungstechnisch für gerechtfertigt. Für den Rentenempfänger kann der Vorschlag in einigen Fällen dazu führen, daß er aus mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig Leistungen erhält, statt wie beim bisherigen System nur eine Rente zu empfangen.

3.1.1.3. Der Ausschuß möchte auch darauf hinweisen, daß der Vorschlag bezüglich der vorgenannten Änderung keine besonderen Übergangsregelungen vorsieht. Der Ausschuß betont, daß die Änderung des Berechnungsmodus keinen Verlust an Leistungen für die Empfänger nach sich ziehen darf. Die Rentenempfänger müssen die Möglichkeit haben, das für sie günstigste System zu wählen.

3.1.2. Änderungsvorschläge zu den Anhängen (Ziffern 4-5)

Die vorgeschlagenen Änderungen basieren auf Änderungen bei den innerstaatlichen Rechtsvorschriften bzw. auf bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten. Im Anhang II a geht es um beitragsunabhängige Sonderleistungen, die nur an Leistungsempfänger ausgezahlt werden, die in dem Mitgliedstaat ansässig sind. Da Anhang II a sowohl für die Leistungsempfänger als auch die Mitgliedstaaten von großer Bedeutung ist, wird der Ausschuß eventuelle Überlegungen zur Änderung von Anhang II a aufmerksam verfolgen.

3.2. *Artikel 2*

3.2.1. Änderungsvorschläge zur Verordnung (EWG) Nr. 574/72 (Ziffer 1)

Dem Kommissionsvorschlag zufolge könnte die Kommission auf Antrag des oder der betreffenden Mitgliedstaaten oder ihrer zuständigen Behörden die Anhänge der Durchführungsverordnung ändern. Alle Anhänge könnten somit nach Stellungnahme der Verwaltungskommission durch eine Verordnung der Kommission angenommen werden.

Der Ausschuß hält diesen Vorschlag für zweckmäßig und unterstützt ihn denn auch.

3.2.2. Änderungsvorschläge zu den Anhängen (Ziffern 2-3)

Die vorgeschlagenen Änderungen stützen sich auf bilaterale Vereinbarungen der Mitgliedstaaten bzw. verwaltungsmäßige Umstrukturierungen in den Mitgliedstaaten. Der Ausschuß hat hierzu keine Bemerkungen vorzubringen.

3.3. *Artikel 3*

3.3.1. Das Inkrafttreten des Kommissionsvorschlags erfolgt zwar nach dem gängigen Verfahren, der Ausschuß hat hierzu jedoch in Ziffer 3.1.1.3 Bemerkungen vorgetragen.

4. **Schlußfolgerungen**

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet die vorgeschlagenen Änderungen vorbehaltlich der vorstehenden Bemerkungen. Die verwaltungstechnischen Änderungen sind gerechtfertigt. Die Änderung bei der Berechnung der Waisenrenten darf für die Anspruchsberechtigten nicht zu einem Verlust von Leistungen führen. Ferner weist der Ausschuß erneut darauf hin, daß die Vorschläge detaillierter und eindeutiger begründet werden sollten, so daß der Zweck und die Auswirkungen der Vorschläge leichter nachzuvollziehen sind.

[1] Pro-rata-Renten sind Renten, die mittels einer Verhältniszahl berechnet werden, die durch den Vergleich der in dem Mitgliedstaat erfüllten rentenberechtigenden Zeiten mit der Gesamtmenge der in allen Mitgliedstaaten erfüllten Zeiten ermittelt wird.

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Welthandelsorganisation (WTO)“

(1999/C 101/12)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 29. Januar 1998, gemäß Artikel 23 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 17. Dezember 1998 an. Berichterstatter war Herr Giesecke.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 27. Januar 1999) mit 87 gegen 5 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

0. Zusammenfassung

0.1. Die jahrzehntelange Aufwärtsentwicklung der Weltwirtschaft zeigt Bremsspuren. Die Schwächen werden im Finanzsystem gesucht, nicht im Welthandelssystem, das nach 50 Jahren GATT und mit der neuen WTO einen erheblichen Anteil an der Wohlstandsmehrung in der Welt beansprucht. In dieser kritischen Situation werden die Weichen für eine neue Welthandelsrunde gestellt. Die mit ihr einhergehende Bestätigung des Erreichten sowie der Schub weiterer Marktöffnungen sind nach Auffassung des Ausschusses geeignet, der Weltwirtschaft wieder frische Dynamik zu verleihen.

0.2. In der gegenwärtigen internationalen Situation muß aus Sicht des Ausschusses die EU die Führungsrolle übernehmen, dies neben anderen Gründen auch aufgrund ihrer einzigartigen Integrationserfahrungen. Dazu ist innerhalb der Union die Festlegung einer einheitlichen Position und eine gemeinsame strategische Vorbereitung erforderlich.

0.3. Der Ausschuß, der die Liberalisierungsprozesse stets konstruktiv wie kritisch begleitet hat, geht in seiner Stellungnahme wiederum auf einige ihm im gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Zusammenhang besonders wichtig erscheinende Themen ein.

0.4. Abgesehen von dem insgesamt verdüsterten Horizont der Weltwirtschaft machen sich die Folgen der beschleunigten Globalisierung für viele Bevölkerungsgruppen in fast allen Ländern der Welt bemerkbar. Die volkswirtschaftlichen Anpassungszwänge wirken zunächst eher negativ, insbesondere im Beschäftigungssektor. Positive Aspekte etwa der Versorgungssicherheit, niedriger Importpreise, verbesserter Produktqualitäten und vielem mehr werden weniger deutlich wahrgenommen.

0.5. Die mit der Globalisierung einhergehenden Verluste an nationaler Souveränität werfen Fragen nach der demokratischen Legitimierung der internationalen Organisationen und ihrer „Rechtsetzung“ auf.

0.6. Die auf dem Konsensus aller ihrer Mitglieder aufbauende WTO hat ein bisher weit anerkanntes Streitschlichtungsverfahren entwickelt, das allerdings entsprechend den zunehmenden Anforderungen ausgebaut werden muß.

0.7. Es gilt als erfolgreich, sicherlich auch wegen der Möglichkeit der Androhung und streng geregelten Vollstreckung von Handelssanktionen. Daher würden sich auch andere internationale Regelungsbereiche, etwa des Umweltschutzes, der Sozialrechte, des Verbraucherschutzes bis hin zu den Menschenrechten gern dieses Instruments bedienen. Dies darf nicht gegen die offizielle Position einzelner WTO-Mitglieder erfolgen. Um aber inakzeptable Zustände zu verändern, sollten auf der Ebene der zuständigen internationalen Fachorganisationen die zielführende Überzeugungsarbeit verstärkt und schließlich konkrete Verhandlungen geführt werden. Der Ausschuß begrüßt die feierliche Erklärung der Internationalen Arbeitskonferenz vom 18. Juni 1998 und hofft, daß die verabschiedeten Grundsätze über Mindestrechte der Arbeitnehmer bald weltweit verwirklicht werden.

0.8. Internationale Handelsverhandlungen und Streitschlichtung dürfen allerdings nicht länger hinter verschlossenen Türen erfolgen. Die berechtigten Interessen der verschiedenen Organisationen der Zivilgesellschaft sollten in angemessener Form — ohne die Verantwortlichkeiten zu verwischen — in die Prozesse einbezogen werden. Der Ausschuß ist überzeugt, daß nachhaltige Fortschritte in der Handelspolitik sowohl in den Industrie- wie gerade auch in den Entwicklungs- und Reformländern nur noch erreichbar sind, wenn eine überzeugende Öffentlichkeitsarbeit über Medien und NGO vorausgeht.

0.9. Die nächste Handelsrunde wird auf den Ergebnissen der Uruguay-Runde, deren Umsetzung bis dahin analysiert sein muß, aufbauen. Jedoch sollte sie nicht von der vollen Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen abhängig gemacht werden.

0.10. Entsprechend den Vereinbarungen sollte die Fortsetzung der Agrar- und Dienstleistungsverhandlungen pünktlich im Jahr 2000 beginnen.

0.11. Strategisch wäre die EU in einer besseren Position, wenn es zu einer erheblich breiter angelegten Runde käme. Dafür muß sowohl gegenüber den zurückhaltenden USA wie vor allem gegenüber den Entwicklungs- und Reformländern geworben werden. Zwar sehen letztere den Fortbestand der liberalen Welthandelsordnung gegenwärtig als sehr wichtig an, für weitere

Liberalisierungen müßte man sie jedoch besonders interessieren.

0.12. Ansatzpunkte dazu gibt es in mehreren Bereichen: Gerade auch im Agrarsektor sollte die EU auf der Basis einer durchgeführten Reform der GAP offensiv verhandeln. Im Dienstleistungsbereich stecken Chancen für die Beschäftigung, die besser sichtbar gemacht werden müssen.

0.13. Schwieriger dürften Fortschritte in den Bereichen Umwelt und Soziales zu erreichen sein: Zu groß sind — noch — die Vorbehalte und Ängste zahlreicher Entwicklungsländer. Der Ausschuß legt jedoch Wert auf die Verbreitung von Umwelt- und Sozialnormen und fordert die Europäische Kommission auf, dies zur Vorbedingung für die Teilnahme der Union an der nächsten Verhandlungsrunde zu machen. Gegenüber den Entwicklungsländern sind besondere Aufklärungsbemühungen erforderlich.

0.14. Vorgeschlagen wird die Einrichtung einer WTO-Arbeitsgruppe „Handel und Beschäftigung". Auch dürfte der Wunsch vieler Entwicklungsländer nach internationalen Wettbewerbsregeln gewachsen sein. Am Thema Direktinvestitionen werden sie ebenfalls heute mehr als gestern lebhaftes Interesse haben, obwohl auf Ebene der OECD ein Übereinkommensmodell steckengeblieben ist. Chancen liegen gerade auch für die Entwicklungs- und Reformländer in einer weltweiten Regelung des Electronic Commerce, deren erste Umrisse sich abzeichnen.

1. **Einleitung**

1.1. Der bisher so erfolgreiche Liberalisierungsprozeß, dem das GATT über 50 Jahre hinweg zum Wohle immer größerer Teile der Weltbevölkerung Impulse verleihen konnte, sieht sich gegenwärtig größeren Problemen und offenen Fragen über den zukünftigen Weg gegenüber. Dies, obwohl die völkerrechtliche Stabilisierung in Gestalt der WTO die Möglichkeiten einer immer enger werdenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Nationen eröffnet.

1.2. Die Gründe dafür sind vielfältig: strukturell und konjunkturell. Eine Anzahl der am wenigsten entwickelten Länder fühlen sich heute mehr benachteiligt als zuvor. Ihre Beteiligung am Welthandel ist anteilsmäßig zurückgegangen.

Andere Entwicklungsländer und einige Reformstaaten verzeichnen Fortschritte in ihrer Einbeziehung in den Welthandel, aber verharren gleichwohl in Skepsis gegenüber einer vom Westen gesteuerten, auf westliche Werte ausgerichteten Handelsordnung.

In den USA ist seit den NAFTA-Verträgen im gegenwärtigen Kongreß Zurückhaltung gegenüber einer breiten Liberalisierungsrunde der WTO festzustellen. Hoffnung gibt die Einladung des US-Präsidenten zur nächsten Ministertagung 1999 in die USA.

1.3. Ein schwerwiegendes Hindernis für eine weitere Liberalisierung im Rahmen einer neuen Welthandelsrunde könnte die sich von Asien aus weltweit ausbreitende Finanz- und Wirtschaftskrise bilden. Die für die Beschäftigung notwendigen Zuwachsraten des Sozialprodukts vieler Entwicklungs- und auch einiger Reformstaaten schmelzen ab. Bankensysteme stehen unter erheblichem Druck und gefährden zwangsläufig die von ihnen finanzierten Unternehmen. Millionen von Arbeitnehmern geraten in die Arbeitslosigkeit und dies ohne ausreichendes Sicherungssystem. Für viele erfolgverwöhnte Länder ein Rückschlag mit bisher noch unübersehbaren Folgen.

1.4. Aus der Sicht des Ausschusses ist es nicht das System der Welthandelsordnung, das diese Krisen herbeigeführt oder verstärkt hätte. Im Gegenteil: Der Ausschuß sieht in dem intakten WTO-System die einzige verläßliche Plattform, von der aus die ins Schlingern geratenen Volkswirtschaften wieder aufbauen können. Angesichts der hohen Abhängigkeit vom Außenhandel in Höhe von durchschnittlich 38 % vom Sozialprodukt (in den Entwicklungsländern) und der Notwendigkeit von Zuführung von Auslandskapital und Know-how bieten die offenen Märkte für die Reformplaner feste Bezugspunkte. Gleichzeitig brauchen die Entwicklungsländer besondere Hilfen für die im Strukturwandel benachteiligten Gruppen.

1.5. Aus der Sicht des Ausschusses sollten besonders die im Finanzsektor Verantwortung tragenden internationalen Institutionen Lehren aus dieser Krise ziehen und ihren entsprechenden Beitrag für eine neue Weltwirtschafts- und Finanzordnung leisten. Handelspolitischer Protektionismus oder eine Erschwerung des Flusses von ausländischen Direktinvestitionen wären in dieser Situation nicht nur self-defeating für das einzelne Land, sondern wegen seines Dominoeffektes gefährlich für die ganze Weltwirtschaft.

1.6. Das inzwischen erreichte Ausmaß des internationalen Handelsaustauschs läßt immer mehr Bürger die Vorteile, aber auch Schattenseiten der Liberalisierung wahrnehmen. Da Beschäftigungsfragen, Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz, Umweltschutz und Einhaltung grundlegender Sozialstandards weltweit an Bedeutung gewinnen, befinden wir uns in einer zunächst noch ungewohnten Phase einer breiten Instrumentalisierung der Handelspolitik. Um den Druck zur Umsetzung der Vereinbarungen zu verstärken, also um Sanktionsmöglichkeiten zu haben, wird immer stärker auf das bisher so überzeugend funktionierende Regelwerk des internationalen Handels, auf die WTO geblickt. Somit stellen sich gravierende Fragen des Selbstverständnisses der Welthandelsorganisation, die sich bisher

darauf konzentriert haben, Handelsbarrieren abzubauen.

1.7. So ist es dann kaum noch verwunderlich, daß anläßlich der letzten Ministertagung der WTO (18.-20. Mai 1998) zahlreiche NGO energisch darauf pochten, die Exklusivität bisheriger Verhandlungen aufzugeben, mehr Transparenz herzustellen und den Vertretern der Zivilgesellschaften eine größere Rolle zuzuordnen. Der Ausschuß sieht in dem neuen, transatlantischen Dialog, den er begrüßt hat, ein Modell dafür, wie weitergehende Interessen in die handelspolitische Debatte eingebracht werden können.

1.8. Der Ausschuß möchte rechtzeitig vor Weichenstellungen für eine weitere Welthandelsrunde auf einige Themen aufmerksam machen, bei denen er besonderen Sachverstand und besonderes Engagement einbringt, und bei denen er ein hoffentlich besonderes Interesse auf Seiten des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Kommission erwartet, zumal nach seiner Ansicht im gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Kontext die EU die Führungsrolle übernehmen muß.

2. Institutionelle Fragen der WTO

2.1. Der Ausschuß weist auf den grundsätzlichen Konflikt zwischen dem von allen WTO-Mitgliedsländern getragenen Wunsch nach freiem Zugang zu den Weltmärkten hin, dem ein vielfältiger — und durchaus berechtigter — Bedarf nach Regulierungen entgegenstehen kann. In diesem Konflikt sollten die WTO-Mitglieder dem Hauptziel der WTO, die nichtdiskriminierende Öffnung der Märkte, die erste Priorität einräumen. Alle Wünsche nach Regulierung des Außenwirtschaftsverkehrs sind entsprechend sorgfältig zu prüfen, und notwendige Eingriffe in den Außenwirtschaftsverkehr sollten nach dem Prinzip der „minimal invasion" erfolgen.

2.2. Wichtig erscheint dem Ausschuß die baldige Aufnahme weiterer Mitglieder in die WTO, um weitere Wirtschaftspotentiale in das umfassender werdende Regelsystem der WTO einzubeziehen.

2.3. Das Erfolgsgeheimnis von 50 Jahren GATT und WTO wird vor allem in zwei Feldern gesehen: eine Normensetzung im Bereich des Handels, die stets im Konsens mit allen Mitgliedsländern erfolgte, also auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Mitglieder Rücksicht nahm, und eine Streitschlichtung die aus einer behutsamen, den jeweiligen Fällen angepaßten Mischung von Pragmatismus und Legalismus bestand. Sicherlich war und ist, die hinter den Panel-Entscheidungen stehende Drohung mit handelspolitischen Sanktionen entscheidend.

2.4. Dem GATT und der WTO ist es bisher trotz erheblicher Unterschiede im Entwicklungsstand der Mitgliedsländer und ihrer Verwaltungen gelungen, zu einheitlichen Handelsregeln zu gelangen, die allerdings in einigen Fällen innerhalb verschiedener Fristen zu erreichen sind.

Ausdruck der Flexibilität des Systems sind auch die im Rahmen der WTO abgeschlossenen plurilateralen Verträge, an denen sich nur die an der Problemlösung interessierten Länder beteiligen.

2.5. Angesichts der zunehmenden Zahl komplizierter Normen und der damit einhergehenden hohen Anforderungen an die Verwaltungsqualität der Mitgliedsländer gewinnt die Frage der Beratung an Bedeutung. Wünschenswert ist nach Auffassung des Ausschusses eine weitgehende, arbeitsteilige Übernahme dieser Aufgabe durch die jeweils fachlich zuständige internationale Organisation. Beispiele dafür sind die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Fachorganisationen, insbesondere mit dem International Trade Centre, die spezielle Handelsförderung der am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer und die Mitarbeit der WIPO in dem komplizierten Bereich des TRIPS. Hier stellen sich aber nicht nur Fragen des Verhältnisses der Organisationen untereinander und der Finanzierung, sondern auch der Bereitstellung von unabhängigen Experten. Die Industrieländer sollten sich aufgerufen fühlen, ihren Beitrag im Zusammenhang mit der Förderung eines Good Governance der Entwicklungs- und Transitionsländer zu leisten.

2.6. Die Streitschlichtung der WTO hat aus den Schwächen der früheren GATT-Streitschlichtung gelernt und in kurzer Zeit internationale Kontur gewonnen. Sie gilt besonders auch wegen der bisherigen Unterwerfung der USA unter die Panelentscheidungen insgesamt als erfolgreich.

Beobachter sehen die Herausbildung eines eigenständigen WTO-Handelsrechts, eine Verschiebung hin zum legalistischen Prinzip. Dies allerdings ruft zunehmend Bedenken der schwächeren Mitgliedsländer hervor. Der Ausschuß rät auch in diesem Falle zu äußerster Behutsamkeit, denn der Zusammenhalt der Staatengemeinschaft ist ein hohes Gut.

Die Zahl der ab 2000 anstehenden Schlichtungsanträge im Zusammenhang mit TRIPS wird besondere Ansprüche an die Kapazität der Streitschlichtungsorgane bzw. Fragen an das Verfahren stellen. Verbesserungsmöglichkeiten des Verfahrens sind deshalb, besonders im Hinblick auf TRIPS-Streitfälle, zu prüfen.

2.7. Die Vorschläge der EU-Kommission zur Verbesserung der Streitschlichtung, die sich z.T. mit amerikanischer Kritik decken, werden unterstützt. So würden sich die von den Panel-Mitgliedern durchzuführenden Untersuchungen vereinfachen und verkürzen, wenn hierfür professionelle Vollzeitexperten zur Verfügung stünden, die mit allen Details des Verfahrens vertraut sind. Besonders die Verkürzung der Zeitspanne zwischen der Beantragung eines Panels und der endgültigen Empfehlung des Appellationsgremiums (Appellate Body) könnte das Verfahren noch effizienter machen,

obwohl die Fristen bereits heute wesentlich kürzer und klarer bestimmt sind als im alten GATT-Verfahren.

WTO-Mitglieder, die an einem Verfahren nicht direkt beteiligt sind, aber ein wesentliches eigenes Interesse daran haben, sollten vollen Zugang zu den Dokumenten und Informationen erhalten. Auf dieser Basis sollten sie gegebenenfalls ihre Ansichten und Argumente einbringen können.

2.8. Vor allem auf US-Seite werden die Instrumente zur Durchsetzung der Panel-Empfehlungen als unzureichend betrachtet. So kann ein im Streitverfahren unterlegenes Land allzu leicht auf neue Formen von Beschränkungsmaßnahmen ausweichen, die das gleiche Ziel haben. Geschädigte WTO-Mitglieder müssen dann ein neues Streitschlichtungsverfahren mit den vollständigen Fristen initiieren. Der Ausschuß empfiehlt deshalb, das Problem der Ausweichmaßnahmen im Zusammenhang mit den Sanktionsregeln zu untersuchen. Das Verhalten der Europäischen Kommission nach insgesamt vier für die EG negativ ausgefallenen Empfehlungen im Bananen-Streitfall läßt Zweifel an der Bereitschaft aufkommen, WTO-konform zu reagieren. Dadurch kann die weltweite Akzeptanz der WTO-Streitschlichtung ernsthaft beeinträchtigt werden.

2.9. Der Ausschuß hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, daß die in den '90er Jahren erarbeitete Präambel der WTO ausdrücklich als ein Ziel des Freihandels die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development) nennt und daß eine Verpflichtung zum Schutze der Umwelt enthalten ist. Der Ausschuß bedauert in diesem Zusammenhang, daß es bisher nicht gelungen ist, einen größeren Teil der Mitgliedsländer davon zu überzeugen, daß auch die in der ILO vereinbarten grundlegenden Arbeitnehmerrechte (Core Labour Standards): Koalitionsfreiheit und Recht zu Kollektivverhandlungen, Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit, Verbot jeglicher Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung Teil der internationalen Handelsprinzipien sein sollten.

2.10. Gleichwohl ist der Ausschuß der Auffassung, daß die gegenwärtig von der Völkergemeinschaft gewünschte Ordnung des Welthandels ein hohes Gut ist, das nicht gefährdet und dessen Institution nicht über Umwelt- und Sozialstandards hinaus überfrachtet werden dürfen. Dies insbesondere im Hinblick auf durchaus erkennbare Probleme der Kohäsion unter den Nationen: 80 Prozent der Mitgliedsländer sind Entwicklungs- und Transitionsländer.

2.11. Die jüngsten krisenhaften Entwicklungen in der Weltwirtschaft zeigen die Notwendigkeit stärkerer Kohärenz zwischen den Politiken der internationalen Wirtschaftsorganisationen. Mit Recht ist festgestellt worden, daß weder die nationalen noch die internationalen Institutionen den Erfordernissen der globalen Wirtschaftsstrukturen gewachsen sind. Da eine einzige globale Instanz für alle wirtschaftspolitischen Fragen Utopie bleiben dürfte, plädiert der Ausschuß — auch in Einschätzung der damit verbundenen Probleme — für die rasche Institutionalisierung zwingender Zusammenarbeit möglichst vieler internationaler Organisationen.

2.12. Der Ausschuß begrüßt die Einsetzung einer „High Level Working Group" von WTO, IMF und World Bank zur Erarbeitung gemeinsamer Leitlinien für die Zusammenarbeit dieser Institutionen. Er bedauert jedoch, daß die IAO in diesem hochrangigen Gremium nicht vertreten ist — ein Versäumnis, dem unbedingt abgeholfen werden sollte. Der Nutzen solcher Zusammenarbeit war bereits am Ende der Uruguay-Runde deutlich geworden, was zu einer entsprechenden Empfehlung der Ministerkonferenz von Marrakesch geführt hatte.

2.13. Die Asienkrise und die Probleme ihrer Bewältigung machen deutlich, daß die heutige intensive Verflechtung der Kapital- und Gütermärkte klare ordnungspolitische Rahmenbedingungen braucht. Hierzu sind eine Vielzahl weiterer Organisationen aufgerufen, die durch enge Kooperation eine gegenseitige Stärkung und laufende Modernisierung erreichen sollten. Die Standards der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) könnten verstärkt über die internationalen Finanzorganisationen durchgesetzt werden. Im nichtfinanziellen Bereich sind in erster Linie UNCTAD, WHO, FAO, UNEP, WIPO und ILO zu nennen. Ein abgestimmtes Handeln aller, zum Teil komplementärer Institutionen kann dazu beitragen, daß wieder geordnete Finanzmärkte, gesunde makroökonomische Fundamentals, soziale Sicherheitsnetze und nicht-diskriminierender Zugang zu den Waren- und Dienstleistungsmärkten gefördert werden. Nur die Kombination dieser Faktoren kann zu einem Wirtschaftswachstum auf hohem Qualitätsniveau führen, das Beschäftigung schafft, die Armutsprobleme erleichtert und eine nachhaltige Entwicklung der Weltwirtschaft fördert.

2.14. Der Ausschuß als Vertretung der repräsentativen Gruppen der europäischen Zivilgesellschaft weist auf die erst wenig entwickelte Transparenz der WTO-Arbeit gegenüber der Öffentlichkeit und die noch schwach ausgebildete Zusammenarbeit mit den jeweils interessierten NGO hin. Die seit dem letzten Ministertreffen in Genf getroffenen Fortschritte erkennt er an, insbesondere die Bereitstellung von Informationen über das Internet. Wünschenswert ist jetzt vor allem eine schnellere Freigabe jener Dokumente, die keiner besonderen Geheimhaltung unterliegen.

2.15. Angesichts der manifesten Ängste im Zusammenhang mit der fortschreitenden Globalisierung sollte moderne Handelspolitik von Überzeugungsarbeit primär auf nationaler, aber auch auf internationaler Ebene begleitet werden. Auch in diesem Zusammenhang sollte die besondere Erklärungsbedürftigkeit in den Entwicklungs- und Reformländern berücksichtigt werden. Eine solche Art überzeugender Aufklärung und

Informationsarbeit kann gerade in diesen Ländern beispielhaft für einen demokratischen Umgang mit den Bürgern sein. Bedenken breiter Bevölkerungskreise in Entwicklungsländern gegenüber Auslandsinvestitionen sollten durch ein Verhalten der Investoren, das den OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen entspricht, zerstreut werden.

Der Ausschuß glaubt, daß in den vor uns liegenden Krisenzeiten weitere Fortschritte im Welthandel nur erreicht werden können, wenn die Bürger von den Vorteilen offener Märkte überzeugt werden können. Eine derartige Überzeugungsarbeit ist personalintensiv, aber unbedingt notwendig.

2.16. In diesem Zusammenhang spielt die Mitwirkung der einschlägigen, repräsentativen NGO eine zunehmend wichtige Rolle. Sie sollten sowohl auf nationaler sowie internationaler Ebene möglichst schnell und vollständig informiert werden, vor allem im Vorfeld von Weichenstellungen und Entscheidungen gehört werden. Die Möglichkeit schriftlicher Eingaben mit einem Anspruch auf Berücksichtigung oder eingehende Beantwortung sollte für beide Seiten klar geregelt werden.

Der Ausschuß beobachtet eine enger werdende Zusammenarbeit wichtiger NGO auf internationaler Ebene. Er hält es für wünschenswert, daß auch in diesem Zusammenhang die Interessen der Entwicklungs- und Reformländer besonders berücksichtigt und diese soweit möglich auch finanziell gefördert werden. Sicherlich wird die WTO im Zuge der Entwicklung auch die Frage eines Beobachterstatus für international anerkannte NGO prüfen müssen.

Die Grenzen einer Beteiligung der NGO sind dort zu ziehen, wo die Verantwortung von Regierungen und Parlamenten und die Effizienz der WTO-Arbeit beeinträchtigt wird.

2.17. Da die Streitschlichtung wesentlich zur Entwicklung des WTO-Rechts beiträgt, darf das besondere Interesse vieler NGO hieran unterstellt werden. Die Streitmaterie und das Verfahren erfordern hier viel Sensibilität. Nicht alle Streitparteien werden mit der Veröffentlichung der Eingaben und Expertisen soweit gehen wollen, wie es die USA durch ihren Präsidenten verkünden ließ.

In jedem Streitfall sollten im Konsens der Parteien die Grenzen der Öffentlichkeit festgelegt werden, wobei allerdings die in der Zeit des GATT geübte grundsätzliche Geheimhaltung überwunden werden sollte. Im Zuge verbesserter Transparenz sollte der Vorschlag der Kommission geprüft werden, Hearings der Panel-Mitglieder mit interessierten und sachkundigen Gruppen vorzusehen. Dies darf aber nicht zur Verzögerung des Verfahrensablaufs führen.

3. **Implementierung der Ergebnisse der Uruguay-Runde**

3.1. Aus der Sicht des Ausschusses darf die Bestandsaufnahme der Erfüllung der in der Uruguay-Runde eingegangen Verpflichtungen nicht in bürokratischer Routine durchgeführt werden. Wichtig ist, aus erkennbar gewordenen Schwächen für die Fortentwicklung des Freihandels politische Schlüsse zu ziehen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die sich verschlechternde Lage der Weltwirtschaft notwendig. Weiterentwicklungen, so notwendig sie sind, müssen von einer stabilen Basis ausgehen.

3.2. Soweit einzelne Länder mit der Erfüllung ihrer Verpflichtungen in Rückstand geraten sind, sollten sie in geeigneter Form darauf aufmerksam gemacht werden. Soweit derartige Rückstände auf Schwächen der Verwaltung beruhen, sollte so weit wie möglich Verwaltungshilfe gewährt werden.

3.3. Angesichts der Entwicklungen in der Weltwirtschaft darf die Weiterentwicklung des WTO-Systems insgesamt jedoch nicht von der Erfüllung aller bisherigen Verpflichtungen abhängig gemacht werden. Vielmehr sollten die in zahlreichen Bereichen erkennbaren Impulse für neue Liberalisierungsschritte genutzt werden.

4. **Verhandlungsstrategie**

4.1. Die in der Uruguay-Runde vereinbarte Fortsetzung der Agrar- und Dienstleistungsverhandlungen sollte pünktlich im Jahr 2000 beginnen. Im Konsens aller WTO-Mitgliedstaaten sollten die in Marrakesch und Singapur beschlossenen Themen für die nächste Verhandlungsrunde weiterhin sorgfältig vorbereitet werden, damit die Ergebnisse mit ihren dringlichen positiven Wirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung rasch zustande kommen. Eine Verhandlungsdauer von mehr als drei Jahren würde angesichts der drängenden weltwirtschaftlichen Probleme die Glaubwürdigkeit des WTO-Systems beeinträchtigen.

4.2. Der Ausschuß unterstützt den von der Europäischen Union vorgesehenen Wunsch, die bereits fest vereinbarten Agrar- und Dienstleistungsgespräche in eine möglichst breite Themenpalette einzubinden. Wie weit dabei die sogenannten Singapur-Themen interessant und zeitlich nicht allzu aufwendig sind, sollte sorgfältig geprüft werden. Das alleinige europäische und eventuell amerikanische Interesse daran dürfte kaum ausreichen.

4.3. Da in absehbarer Zeit aus unterschiedlichen Gründen der Enthusiasmus für eine breitere Welthandelsrunde weder in den USA noch in der dritten Welt allzu groß sein dürften, sollte die Europäische Union besondere Anstrengungen unternehmen, um vor allem die letztere Ländergruppe — immerhin 80 % der Mitgliedsländer — an Fortschritten zu interessieren.

4.4. Ansatzpunkte sieht der Ausschuß zunächst in einer verstärkten Beratung der Entwicklungs- und Reformländer im Gebrauch der WTO-Instrumente, einschließlich der Streitschlichtung. Dieses ist zwar personalintensiv, insofern auch kostenintensiv, die OECD-Länder einschließlich ihrer Institutionen sollten sich

aber aufgerufen fühlen, ihre Unterstützung auszudehnen. Vielleicht könnte in diesem Bereich die Zusammenarbeit mit der UNCTAD — etwa nach dem Muster ITC bei der Exportförderung — verstärkt werden.

4.5. Von Vorteil für diese Ländergruppe wären auch weitere Handelserleichterungen: Ansatzpunkte bieten sich neben der Konsolidierung der Industriezölle auf null (wie gegenüber den Lomé-Ländern) in den Feldern Zollverfahren, Zollwert und Ursprungsregeln. Eine Entbürokratisierung in diesen Bereichen käme natürlich auch den Geschäftsleuten der Industrieländer zu Gute.

4.6. Im Aktionsplan der EU-Kommission für eine Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft (TEP) sieht der Ausschuß eine Chance, daß die beiden größten Weltwirtschaftspartner eine Vorreiterrolle für multilaterale Liberalisierungen übernehmen. Der Ausschuß begrüßt ausdrücklich die von der Kommission erklärten, realistischen Ziele: Beseitigung bilateraler Handelshemmnisse, Vermeidung von Handelsstreitigkeiten, Förderung strenger Umwelt- und Verbraucherschutznormen. Die gegenseitige Anerkennung von Produktstandards und Prüfverfahren (Mutual Recognition Agreement — MRA) in einigen Produktbereichen sind ein praktischer Erfolg, von dem der Ausschuß hofft, daß er bald auf weitere Bereiche ausgedehnt wird. Es bleibt zu wünschen, daß die TEP dazu beiträgt, die drohende Auseinandersetzung um die europäischen Bananeneinfuhren zu schlichten. Die kürzliche willkürliche Ankündigung der US-Regierung, EU-Erzeugnisse mit selektiven Sanktionen zu belegen, ist völlig inakzeptabel, da dadurch nicht nur die WTO-Streitschlichtung, sondern auch die gesamte TEP an Glaubwürdigkeit verlieren wird.

4.7. Der Ausschuß warnt allerdings — wie schon in seiner Stellungnahme „Der neue transatlantische Markt" (CES 859/98) — davor, durch bilaterale Vereinbarungen das multilaterale WTO-System zu unterhöhlen. Kleinere WTO-Mitglieder, vor allem Entwicklungsländer, könnten ihr Interesse an der bevorstehenden WTO-Verhandlungsrunde verlieren, was für die EU und die USA die Vorteile der bilateralen Partnerschaft durch Nachteile im Verhältnis zu dritten Ländern ins Gegenteil verkehren könnte. Auch für die Weltwirtschaft insgesamt wäre besonders in der aktuellen labilen Situation schwerer Schaden zu befürchten. Der Ausschuß wiederholt deshalb seine Forderung, daß die bilateralen Verhandlungen mit den USA nur parallel zu den Vorbereitungen für die nächste multilaterale WTO-Runde geführt werden.

5. Vorbereitung der nächsten Agrar-Verhandlungsrunde

5.1. Im Zuge seiner Beratungen der von der Kommission im Zusammenhang mit der „Agenda 2000" vorgelegten Agrarpapiere wurde dem Ausschuß immer klarer, daß mit der Verschärfung der verschiedenen Krisenherde in der Welt der Druck auf weitere Liberalisierungen der EU-Agrarpolitik eher zunehmen würde. Sowohl die USA wie auch die Cairns-Länder stellen wohl die Speerspitze dar. Der Ausschuß hat deshalb in seiner gewohnten Weise konstruktiv-kritisch Stellung bezogen, aber angesichts bevorstehender internationaler Beitrittsverhandlungen besonderen Wert darauf gelegt, die Betroffenheit und Folgeabschätzungen für alle mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit verbundenen Bevölkerungskreise darzustellen [1]. Er unterstützt die Auffassung, daß das in Luxemburg fixierte Modell der europäischen Landwirtschaft unbedingt aufrechterhalten werden muß.

5.2. Nach Ansicht des Ausschusses stellt der landwirtschaftliche Teil der „Agenda 2000" eine detaillierte Grundlage für die Fortsetzung der Diskussionen über die Entwicklung der GAP und für die entsprechenden Entscheidungen dar. Unterstützt wird die Auffassung der Kommission, daß die angestrebte Reform den folgenden vier Faktoren Rechnung tragen muß:

1) Anwachsen der Weltbevölkerung um ca. 1 Milliarde Menschen in den kommenden zehn Jahren.

2) Im Jahr 2000 Wiederaufnahme der Verhandlungen über die weitere Liberalisierung der internationalen Agrarmärkte.

3) Die voraussichtliche Erweiterung der EU um die MOEL und Zypern.

---

[1] Stellungnahmen des WSA zu folgenden Themen: die landwirtschaftlichen Aspekte der Mitteilung der Kommission „Agenda 2000" — ABl. C 407 vom 28.12.1998; Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik — ABl. C 407 vom 28.12.1998; Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch — ABl. C 407 vom 28.12.1998; Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse sowie zum Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor — ABl. C 407 vom 28.12.1998; Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1766/92 über die gemeinsame Marktordnung für Getreide und zur Aufhebung der Verordnung über die Standardqualitäten für Weichweizen, Roggen, Gerste, Mais und Hartweizen und zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen — ABl. C 284 vom 14.9.1998; Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) — ABl. C 407 vom 28.12.1998.

4) Die Fortsetzung der euromediterranen Partnerschaft.

5.3. Der Ausschuß befürwortet auch insgesamt die Teilziele der künftigen GAP: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der gemeinschaftlichen Landwirtschaft sowohl auf dem Binnenmarkt wie auf den Weltmärkten, Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit und -qualität für die Verbraucher, Förderung der Stabilität der landwirtschaftlichen Einkommen, Einbeziehung von Umweltzielen in die GAP, Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und erneuerbarer Energiequellen, Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten für die Landwirte und ihre Familien und Vereinfachung der Rechtsvorschriften der Union.

Er bedauert allerdings, daß der Förderung der Landnutzung unter Beachtung der regionalen Besonderheiten sowie den Auswirkungen der GAP auf die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereiche und der Stärkung der Erzeugerorganisationen weniger Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Insgesamt gehen dem Ausschuß einige Vorschläge der Kommission zu sehr in die Richtung einer Re-Nationalisierung der GAP.

5.4. Hinsichtlich der einzuschlagenden Strategie betont der Ausschuß, daß es die Europäische Union nach allen bisherigen Erfahrungen vermeiden sollte, mit einer vorwiegend defensiven Position in die nächste WTO-Verhandlungsrunde zu gehen. Die in den einzelnen Punkten der Agenda 2000 eingeschlagenen Orientierungen geben genügend Elastizität für die einzelnen Verhandlungspositionen.

5.5. Sehr wichtig sei es, daß die Union ihren Landwirten die für den Zeitraum 2000 bis 2006 vorgesehenen Direktzahlungen auch am Ende der Verhandlungen nicht in Frage stellt. Angesichts der möglichen Preissenkungen sollte außerdem ein restlicher Außenschutz im notwendigen Ausmaß aufrechterhalten werden können. Besondere Aufmerksamkeit in diesem Zusammenhang gebühre den Gesundheits- und Qualitätsstandards: Sie sollten wirklich eingehalten werden.

Die Etikettierung von Lebens- und Futtermitteln genetisch modifizierter Organismen, Hormonen usw. wird nach Auffassung des Ausschusses bei den kommenden internationalen Verhandlungen eine große Herausforderung darstellen. Die EU sollte sich auf internationaler Ebene für die Anerkennung der EU-Gesundheits- und Lebensmittelnormen stark machen.

Die Auffassung der Kommission wird geteilt, daß die Notwendigkeit besteht, weltweit Umwelt- und Sozialstandards einzuführen und den Belangen der Verbraucher stärker Rechnung zu tragen.

5.6. Der Ausschuß hebt hervor, daß die nächsten WTO-Verhandlungen nicht die letzten sein werden. Die internationalen Handelsvereinbarungen sind nunmehr eine ständige Einrichtung. Das jetzt angestrebte Reformpaket der GAP, das ab dem Jahr 2000 in Kraft treten soll, muß der Union als ausreichende Verhandlungsbasis für ihre internationalen Verpflichtungen dienen: Auf jeden Fall sollte vermieden werden, daß unsere Landwirte ein zweites Mal zur Kasse gebeten werden. Dieses proaktive Konzept gilt sowohl für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen als auch für die anderen Produktionssektoren, insbesondere Rindfleisch und Milch.

6. Fortsetzung der Verhandlungen im Dienstleistungsbereich (GATS)

6.1. Die durch das GATS erfolgte Integration des Dienstleistungshandels in das Welthandelssystem der WTO betrachtet der Ausschuß als großen Fortschritt. Um so mehr bedauert er, daß die spezifischen Verpflichtungen für Marktzugang und Inländerbehandlung, welche die WTO-Mitglieder übernommen haben, in den meisten Fällen kaum über den Status quo, der ohnehin von den Regierungen praktiziert wird, hinausgeht. Er erwartet deshalb von den im Jahr 2000 beginnenden Verhandlungen tiefergehende substantielle Fortschritte, damit das Interesse an einer umfassenden Liberalisierung des Außenwirtschaftsverkehrs weltweit erhalten bleibt. Wichtig ist, daß die Verhandlungen sich auf alle Kategorien von Dienstleistungen erstrecken. Es sollte auch über Sektoren gesprochen werden, die in der Uruguay-Runde nicht Verhandlungsgegenstand waren wie Kurierdienste, Umweltschutzdienste, Ausbildung oder medizinische Versorgung. Dabei sollte der Aspekt des Konsumentenschutzes berücksichtigt werden.

Künftige Verhandlungen sollten über die Fragen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung hinausgehen: Nationale Regulierungen und Lizenzerfordernisse müssen transparent, zweckmäßig und möglichst wenig belastend sein, damit in- und ausländische Wettbewerber die gleichen Chancen haben, hohe Beschäftigungseffekte erzielt werden und den Konsumenten die Vorteile eines intensiven Preis- und Qualitätswettbewerbs zugute kommen.

6.2. Die bisherigen Vereinbarungen im GATS sind unübersichtlich und schwer zu verstehen. Dadurch sind die positiven Auswirkungen auf die Dienstleistungsanbieter und vor allem auf die Verbraucher in den Industrie- und Entwicklungsländern nur schwer abzuschätzen. Die WTO sollte deshalb das bestehende Vertragswerk in einer standardisierten Form transparenter machen.

6.3. Der Ausschuß begrüßt das Ergebnis der Verhandlungen über die Liberalisierung der Basistelekommunikationsdienste und der Finanzdienstleistungen. [1] Gleichzeitig weist er darauf hin, daß für neue Formen der Arbeit, die durch elektronische Instrumente ermöglicht werden (Telearbeit), dieselben Arbeitnehmerrechte gelten müssen wie für traditionelle Formen. Ebenso muß sichergestellt werden, daß alle Bevölkerungsgruppen Zugang zu den neuen Kommunikationstechniken haben und die Rechte der Konsumenten in vollem Umfang gewahrt bleiben. Die Verhandlungserfolge waren nach Ansicht des Ausschusses möglich, weil die Vorteile der Liberalisierung in diesen Sektoren für die nationalen

[1] Stellungnahme zum „Vorschlag für einen Beschluß des Rates über die Annahme der Ergebnisse der Verhandlungen der Welthandelsorganisation über Finanzdienstleistungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft hinsichtlich der unter ihre Zuständigkeit fallenden Bereiche“ — ABl. C 407 vom 28.12.1998.

Volkswirtschaften offensichtlich waren. Kostensenkungen und Leistungsverbesserungen bei der Kommunikation kommen der gesamten Wirtschaft ebenso zugute wie eine verbesserte Effizienz der Finanzmärkte. Dem steht der enttäuschende Stillstand bei den Verhandlungen über die freien Berufe (Professional Services) gegenüber. Der Ausschuß vermutet, daß das Bewußtsein über die positiven gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Liberalisierung der freien Berufstätigkeit zu wenig verbreitet ist, so daß auf diesem Sektor der Verhandlungsdruck schwach ist.

6.4. Der Ausschuß empfiehlt deshalb, daß die Kommission die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Liberalisierungen in wichtigen Dienstleistungssektoren (z. B. Handel, freie Berufe, Transport) auf Beschäftigung und Einkommen untersucht und dabei auch berücksichtigt, welche Beiträge diese Sektoren zu einer modernen Infrastruktur leisten. Eine solche Untersuchung würde die Vorteile, die den Nutzern von Dienstleistungen — das sind im weitesten Sinne die Konsumenten — aus der Liberalisierung erwachsen, offenbaren und dadurch das Interesse der Öffentlichkeit an schnelleren Verhandlungsfortschritten verstärken. Das gilt nicht nur für die EU, sondern in vielleicht noch höherem Maß für die Entwicklungsländer, die ihre im Dienstleistungssektor liegenden Entwicklungschancen noch zu wenig erkennen. Hierfür aufklärend zu wirken, ist auch eine Aufgabe der UNCTAD.

6.5. Für künftige Verhandlungen sollte untersucht werden, ob die Listen der Liberalisierungsverpflichtungen (Schedules of Commitments) umgewandelt werden können in Auflistungen der Ausnahmen von generellen Liberalisierungen. Verhandlungen würden dann vom generellen Marktzugang mit Inländerbehandlung im jeweiligen Sektor ausgehen und sich auf die Ausnahmen erstrecken. Durch diese Vorgehensweise könnten sowohl die Verhandlungen selbst als auch die Ergebnisse transparenter werden.

7. **Handel und Umwelt**

7.1. Der Ausschuß hat sich bereits vor der Ministerkonferenz in Singapur ausführlich mit der Fragestellung des Verhältnisses zwischen Welthandelsliberalisierung und Umwelt befaßt [1]. Damals wurde die Feststellung der Weltbank unterstrichen, daß die Hauptursache von Umweltproblemen nicht in der Liberalisierung des Handels zu suchen sei, sondern in der Unfähigkeit der Märkte und der Behörden, die Umwelt auf geeignete Art und Weise in den Preisen zu berücksichtigen. Er ermunterte deshalb die OECD, die dortigen Arbeiten über das Verursacherprinzip fortzusetzen. Daraus ergäben sich gute Möglichkeiten zur Internalisierung von Umweltkosten.

Im Vordergrund muß allerdings das Vorsorgeprinzip stehen; dies gilt für Beschlüsse, die sich auf die Umwelt auswirken, ebenso wie für Beschlüsse mit Einfluß auf die öffentliche Gesundheit und den Verbraucherschutz.

7.2. Jedes Land hat das Recht, die für seine eigenen Produkte geltenden Regeln auch auf eingeführte Waren anzuwenden. Allerdings steht diesem Recht die Verpflichtung gegenüber, die Exporteure und Regierungen der Herkunftsländer über diese Regeln fortlaufend zu informieren. Eventuelle Unterschiede in den Umweltschutzpolitiken der einzelnen Länder dürfen nicht dazu führen, daß Ausgleichsabgaben oder Exportvergütungen als Ausgleich dafür eingeführt werden, daß der einheimischen Wirtschaft komparative Nachteile entstehen. Bei grenzüberschreitenden regionalen oder weltweiten Umweltproblemen müssen sich die betroffenen Länder auf eine gemeinsame Lösung einigen. In solchen multilateralen Umweltschutzübereinkommen (MEA) können ergänzende Maßnahmen handelspolitischer Art einen notwendigen Teil des Übereinkommens bilden. Dies ist bei bisher 18 der bestehenden 180 MEA der Fall.

7.3. Der Ausschuß teilt auch die Auffassung der Kommission, daß einseitige Maßnahmen zur Lösung von grenzüberschreitenden oder globalen Umweltproblemen außerhalb des Hoheitsbereiches des Importlandes vermieden werden müssen. Probleme dieser Art sollten in multilateralen Umweltschutzübereinkommen gelöst werden. Handelsbeschränkende Maßnahmen sollten künftig nur in engster Abstimmung mit der WTO vorgesehen werden und nur soweit gehen dürfen, als dies zum Erreichen der verfolgten Ziele unbedingt erforderlich ist. Diese Übereinkommen müssen von internationalen Umweltgremien erarbeitet werden, in Zukunft wird das UNEP in diesem Rahmen eine wichtige Rolle spielen.

7.4. Auch der Ausschuß ist der Auffassung, daß die Sorgen der Entwicklungs- und Reformländer sehr ernst genommen werden müssen. Bei der Handels- und Umweltpolitik muß darauf geachtet werden, daß die Aussichten dieser Länder auf wirtschaftliches Vorankommen und auf Exportmöglichkeiten nicht beeinträchtigt werden. Unter Berücksichtigung dieses Aspektes ist ein geeigneter Weg zu suchen, um übermäßigem Umweltverbrauch zu begegnen. Der Ausschuß stimmt den damals von der Kommission entwickelten Vorschlägen und Gedanken zu und verweist dabei namentlich auf Ausbildungsprogramme, technologische Forschung und Beratung.

7.5. Schon damals schlug der Ausschuß vor, Streitigkeiten gerade in diesem Sachgebiet so öffentlich wie möglich und unter Beteiligung von NGOs beizulegen. Natürlich sollten die Panels ausreichende Möglichkeiten haben, auf die Ansichten von Wissenschaftlern, Technikern und Umweltexperten zurückzugreifen.

---

[1] Stellungnahme zum Thema „Welthandel und Umwelt": ABl. C 407 vom 28.12.1998: Darin nahm der Ausschuß ausführlich zu der Kommissionsmitteilung 96/54 Stellung.

7.6. Der Ausschuß stellt fest, daß die Umweltkomponente in der internationalen Handelspoltik heute einen weiter gestiegenen Stellenwert, sowohl in der Öffentlichkeit wie in den Parlamenten erhalten hat. Insofern wird die von Kommissar Sir Leon Brittan ausgesprochene Einladung eines Treffens der Handels- und Umweltminister der WTO im Frühjahr 1999 begrüßt, weil von ihm neue Impulse für eine frühzeitige, effektive Koordinierung beider Politiken ausgehen können. Immerhin wird seit der Rio-Konferenz versucht, das Kästchen-Denken in getrennten Zuständigkeiten zu überwinden.

7.7. Ein anderes zentrales Problem sollte aus der Sicht des Ausschusses angegangen werden: Die OECD-Länder befassen sich auf ihrer Ebene mit immer komplizierteren Fragestellungen und Lösungsvorschlägen auf diesem Gebiet. Für die Vielzahl der Entwicklungsländer sind viele dieser Fragen und Probleme noch gar nicht thematisiert. Dies manifestiert sich bei den Diskussionen im Umweltausschuß der WTO. Beispielsweise propagiert die OECD die Erstellung nationaler Umweltbilanzen in Bezug auf Handelsinstrumente und -abkommen. Bei der Vorbereitung internationaler Handelsabkommen sollten die OECD-Mitglieder immer dann Umweltbilanzen vorsehen, wenn mit erheblichen Umweltfolgen zu rechnen ist. Es liegt auf der Hand, daß die Entwicklungsländer gegenüber solchen Vorbereitungen skeptisch sind und sich von vornherein benachteiligt fühlen. Hilfen von Seiten der UNEP oder UNCTAD müssen deshalb verstärkt werden.

7.8. Nach Auffassung des Ausschusses sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um diesen Ländern deutlich zu machen, daß auch für sie — zumindest längerfristig — etwa die Diskussion um das Vorsorgeprinzip von großer Bedeutung ist. Nach Auffassung des Ausschusses ist dies eine Aufgabe für die WTO — auch hier wieder in Zusammenarbeit mit den zuständigen UN-Sonderorganisationen.

8. Handel und soziale Mindeststandards

8.1. Der Ausschuß hat sich seit längerem und bei verschiedenen Anlässen dafür eingesetzt, den in der ILO erarbeiteten grundlegenden Arbeitnehmerrechten (Core Labour Standards) auf der ganzen Welt, gerade auch in den Entwicklungsländern, zum Durchbruch zu verhelfen. Dabei verkennt er nicht, daß die Durchsetzung dieser Mindeststandards unter den in vielen Entwicklungsländern oft waltenden Bedingungen schwierig ist, selbst wenn die Regierungen scheinbare Bereitschaft zeigen. Der Ausschuß hat darum die rege Beratungstätigkeit der ILO in diesem Zusammenhang begrüßt.

8.2. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1998 ist unterstrichen worden, daß alle Mitgliedsländer, selbst wenn sie die entsprechenden Konventionen über die sozialen Mindeststandards noch nicht ratifiziert haben, verpflichtet sind, die in Absatz 2.9 dieser Stellungnahme aufgezählten Grundrechte in ihrer Politik umzusetzen. Da entsprechende Appelle in den letzten Jahren wenig Erfolge gebracht haben, begrüßt der Ausschuß die Entschließung der Arbeitskonferenz, die praktische Umsetzung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte in diesen Ländern fortan nach einem einfacheren Verfahren jährlich zu prüfen. Dafür ist auch die Unterstützung durch eine besonders einberufene Expertengruppe in Aussicht genommen.

8.3. Der Ausschuß hofft auf nunmehr positive Wirkungen dieser neuen Maßnahmen.

8.4. Selbst wenn die Haltung einiger, die Verbindlichkeit der Core Labour Standards bisher negierender Länder geändert erscheint, stößt die Überlegung handelspolitischer Restriktionen nach wie vor auf Widerstand. Dennoch ist die weltweite Durchsetzung dieser Core Labour Standards ehestmöglich anzustreben. Dies ist infolge der in 8.2 genannten dreigliedrigen Grundsatzerklärung zur Durchsetzung grundlegender Arbeitnehmer- und Menschenrechte Verpflichtung der Mitgliedstaaten der IAO auf nationaler und internationaler Ebene. Der Ausschuß drängt daher darauf, die Überzeugungsarbeit zu verstärken und einen erneuten Versuch zur Herstellung des internationalen Konsenses in dieser heiklen Frage zu machen. Hierfür wäre eine WTO-Arbeitsgruppe die geeignete Plattform. Die Einführung besonderer Zollpräferenzen der EG für die Beachtung der Sozial- und Umweltstandards hatte der Ausschuß bereits in einer früheren Stellungnahme begrüßt [1]. Der Ausschuß bedauert, daß zahlreiche Länder hiervon keinen Gebrauch gemacht haben.

8.5. Der Ausschuß ist sich bewußt, daß in den Entwicklungsländern Arbeits- und Sozialstandards am ehesten durch Beseitigung der Armut und durch Schaffung demokratischer Strukturen erhöht werden. Das Offenhalten der Märkte für Produkte aus den Entwicklungsländern sowie andere geeignet erscheinende Maßnahmen, aber auch positive Anreize können dazu einen Beitrag leisten. Im übrigen erwartet der Ausschuß positive Konsequenzen der im Juni 1998 feierlich verabschiedeten Erklärung der Internationalen Arbeitskonferenz.

9. Handel und Beschäftigung

9.1. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß Überlegungen zur Einrichtung einer WTO-Arbeitsgruppe „Handel und Beschäftigung“ angestellt werden sollten. Die aus dem internationalen Handel resultierenden Wohlfahrtsgewinne kommen nicht allen beteiligten Partnern in gleicher Höhe zugute. Soweit ein Strukturwandel ausgelöst wird, entstehen für einzelne Regionen und Beschäftigungssektoren vorübergehend z.T. erhebliche Anpassungskosten.

9.2. Um eine breite Akzeptanz für die Liberalisierung der Weltwirtschaft zu sichern, muß der Strukturwandel für die Beschäftigten soweit wie möglich sozial verträglich gemacht werden. Hierfür sollte die Arbeitsgruppe

[1] ABl. C 40 vom 4.2.1999.

unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen und der bereits bestehenden Schutzklausel-Instrumente praktikable Wege untersuchen.

10. **Handel und Wettbewerb**

10.1. Der Ausschuß weist darauf hin, daß im Prozeß fortschreitender Globalisierung nach dem weitgehenden Abbau staatlicher Handelshemmisse — der Entfaltung des internationalen Wettbewerbs zur Wohlfahrtssteigerung große Bedeutung zukommt. Nicht nur die Staatengemeinschaft sondern eine wachsende Anzahl von Bürgern steht den zunehmenden grenzüberschreitenden Fusionen und strategischer Allianzen mißtrauisch gegenüber. Gefordert wird ein möglichst weltweites System internationaler Wettbewerbsregeln.

10.2. Nach Kenntnis des Ausschusses werden derzeit mehrere Möglichkeiten diskutiert. Einige Erfahrungen hat man mit der extraterritorialen Anwendung nationaler Wettbewerbsrechte durch die Zusammenarbeit verschiedener nationaler oder regionaler Kartellbehörden. Hierbei wird das Prinzip „Positive Comity“ (positives Einvernehmen) für Informationsaustausch und gegenseitigen Beistand der Kartellbehörden angewandt. Diese Form der internationalen Wettbewerbskontrolle ist aber aus mehreren Gründen begrenzt: Die Beschaffung von relevanten Firmen- und Marktinformationen im Ausland ist aufwendig. Zudem kann eine Wettbewerbsbehörde zwar die andere über einen speziellen Sachverhalt — soweit er von den betroffenen Firmen freigegeben wird — informieren, aber aufgrund unterschiedlicher Kriterien durchaus zu abweichenden Schlußfolgerungen kommen. Bilaterale Regelungen müßten schließlich zu einem unübersichtlichen Regelwerk führen, daß stets unvollständig bliebe und Manipulationen erleichtern würde.

10.3. Die Schaffung eines internationalen anerkannten Wettbewerbsrechts möglichst mit einer Weltkartellbehörde wäre angesichts des globalen Trends zu großen grenzüberschreitenden Unternehmenszusammenschlüssen von erheblicher Bedeutung für die Aufrechterhaltung marktwirtschaftlicher Wettbewerbsstrukturen.

10.4. Aus der Sicht des Ausschusses dürften Fortschritte auf internationaler Ebene angesichts der noch immer starken nationalen Tendenzen in den Industrieländern und in den souveränitätsbewußten Entwicklungs- und Reformstaaten nur langsam erzielt werden. Im übrigen ist wettbewerbspolitisches Denken ist bisher wenig verbreitet und unterscheidet sich auch deutlich von der Aufgabe des Handelspolitikers, Märkte zu öffnen und Barrieren abzuräumen.

10.5. Der Ausschuß hat aber positiv vermerkt, daß mit zunehmender Beteiligung vieler Entwicklungs- und Reformländer am internationalen Handel die Erkenntnis auch dort gewachsen ist, daß bei offenen Grenzen vor allem internationale Wettbewerbsfähigkeit gefordert ist und eine Bevorzugung nationaler Firmen in jedweder Form genau diese Wettbewerbsfähigkeit reduziert. Eigene Wettbewerbsgesetze sind auch in diesen Ländern inzwischen ein anerkanntes Mittel auf dem Wege zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Mehr als vierzig von ihnen haben in den letzten beiden Jahrzehnten eigene Wettbewerbsgesetze eingeführt. Auf der WTO-Ministerkonferenz in Singapur konnte darum im Konsens aller Mitgliedsländer eine Arbeitsgruppe zur Prüfung der Wettbewerbsfragen installiert werden. In diesem Zusammenhang legte auch die UNCTAD für ihre Ländergruppe überzeugende Beispiele vor, wie der Mangel an Wettbewerbsintensität zu Entwicklungsverlusten führt.

10.6. Vor diesem Hintergrund schlägt der Ausschuß ebenfalls wie der für Wettbewerbsfragen zuständige EU-Kommissar Van Miert vor, für die nächste Verhandlungsrunde das gegenwärtig Machbare anzustreben. Auch unter den gegenwärtig erschwerten Umständen könnte versucht werden,

a) eine Anzahl wettbewerbsrechtlicher Mindeststandards zu entwickeln, die in nationale Wettbewerbsregelungen, also auch denen der in Entwicklungsländer, enthalten sein sollten. Dazu gehört etwa die Definition restriktiver Handelspraktiken, Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen und einige Regelungen bei Fusionen.

b) Angestrebt werden könnte auch, sich auf einige wenige internationale Grundprinzipien zu verständigen, etwa den Umgang mit Exportkartellen oder regionalen Aufteilungen der Märkte.

c) Es könnte ganz generell eine engere Zusammenarbeit der nationalen Wettbewerbsbehörden angestrebt werden, die vor allen Dingen einen Erfahrungsaustausch pflegen, der in Einzelfällen bis zu einem Austausch nicht vertraulicher Informationen führen könnte.

d) Es sollten zumindest Überlegungen über die Entwicklung eines Mechanismus zur Regelung von Streitfällen, bei denen auch Unternehmen direkt beteiligt sind, angestellt werden. Dabei könnten die Erfahrungen der WTO-Streitschlichtung berücksichtigt werden.

10.7. Die von zahlreichen Entwicklungsländern kritisch betrachtete Anwendung der Anti-Dumping-Regeln der WTO müßte in diesem Zusammenhang nicht notwendigerweise angesprochen werden. Wettbewerbsrecht und das Anti-Dumping-Recht sind zumindest nach europäischer Auffassung verschiedenen Ebenen zuzuordnen.

11. **Handel und Investitionen**

11.1. Die Globalisierung ist nicht nur durch den schnell wachsenden internationalen Handelsaustausch,

sondern auch durch eine im letzten Jahrzehnt starke Zunahme der grenzüberschreitenden Unternehmensinvestitionen gekennzeichnet — neben den spekulativen Finanzkapitalbewegungen, die im Rahmen des WTO-Systems außer Betracht bleiben. Die wichtigsten Investorenländer haben in der Vergangenheit in diesem Zusammenhang mit den wichtigsten Anlageländern eine Vielzahl von zum Teil recht unterschiedlichen bilateralen Verträgen abgeschlossen, in denen der Marktzugang für Investoren, der Rechtsschutz und die Beilegung von Streitigkeiten geregelt wurden. Dennoch ist aufgrund der bisherigen Erfahrung und der schnellen Zunahme internationaler Direktinvestitionen das Bedürfnis nach einem möglichst weltweit gültigen Regelsystem entstanden.

11.2. Im Rahmen des sich verschärfenden Standortwettbewerbs und unter dem Druck aktueller Krisensituationen bemühen sich viele Regierungen im Interesse der Schaffung von Arbeitsplätzen um günstige Bedingungen für ausländische Investoren. Dennoch ist es bisher nicht einmal gelungen, im Kreis der OECD-Länder ein „Multilaterales Abkommen für Investitionen“ (MAI) abzuschließen. Ursache dafür sind eine Reihe politischer Differenzen, unter anderem die Frage, wieweit Umwelt- und Sozialstandards in einem solchen Abkommen verankert werden sollen. Kritische Beobachter weisen auf einen Hang zum Perfektionismus bei der Formulierung der zu erreichenden Standards hin.

Der Ausschuß weist jedoch darauf hin, daß nur ein hohes Niveau aller Rahmenbedingungen zu einem langfristigen Engagement des ausländischen Firmenkapitals mitsamt dem gewünschten Transfer erstklassigen Know-hows und erstklassiger Technologie führt.

11.3. Zu fragen ist jedoch, ob die in einem MAI zu vereinbarenden Streitschlichtungsregeln so weit gehen müssen, daß jeder einzelne ausländische Investor das Recht erhält, die Regierung des kapitalaufnehmenden Landes zu verklagen. Ein solches Klagerecht privater Investoren muß vielen Staaten als unakzeptable Einschränkung der nationalen Souveränität erscheinen — eine Einschränkung, die über die im MAI festzuschreibende Gleichstellung von in- und ausländischem Kapital weit hinausgeht. Viele Staaten sind nicht bereit, ihre nationale Politik internationalen ökonomischen Interessen so weit unterzuordnen. Der Anfang Dezember 1998 erfolgte Abbruch der OECD-Verhandlungen war deshalb von der Sympathie mancher Entwicklungs- und Schwellenländer begleitet. Offensichtlich ist das Bemühen um ein möglichst perfektes Regelwerk in diesem Punkt zu weit gegangen.

11.4. Der Ausschuß sieht die Notwendigkeit, möglichst bald zu einem einheitlichen Regelsystem auf Weltebene zu kommen. Er hatte sich frühzeitig für eine Behandlung dieser Fragen in der WTO eingesetzt [1]. Falls die OECD-Initiative nicht zu einem erfolgreichen Abschluß kommen sollte, schlägt er vor, in der WTO-Arbeitsgruppe die wichtigsten Elemente eines solchen internationalen Abkommens auf der Basis der OECD-Materialien und der bestehenden bilateralen Verträge zu erarbeiten. Allerdings ist der WSA der Auffassung, daß der Kultursektor und die traditionellen Urheberrechte (insbesondere für Schriftsteller, Künstler und Schauspieler) davon ausgenommen werden sollten.

11.5. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß sowohl die wichtigsten Umwelt- wie auch die Core-Labour-Standards aufgenommen werden sollten. Dies aber in einer Form, die eine mißbräuchliche protektionistische Interpretation ausschließt (was nicht ganz leicht sein dürfte). Daher bedarf es klarer Definitionen und Regelungen. Ebenfalls sollten die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen in geeigneter Form berücksichtigt werden. Den Nationalstaaten muß es weiterhin möglich sein, die Investitionsbedingungen, gleichlautend für in- und ausländische Investoren, im Rahmen des nationalen Arbeits-, Sozial-, Umwelt- und Steuerrechts festzulegen. Die Erfahrung zeigt, daß ausländische Investoren in Entwicklungsländern zur Anhebung der Umwelt- und Sozialstandards beigetragen haben. Die in einem solchen Abkommen festzuschreibende Gleichstellung ausländischer und inländischer Investoren impliziert ohnehin das Verbot, die geltenden nationalen Standards zu unterschreiten.

11.6. In diesem Zusammenhang sollte nach Auffassung des Ausschusses auch geregelt werden, daß in Sonderwirtschaftszonen die im Lande geltenden Sozialnormen beachtet werden müssen. Als Investitionsanreize blieben dann immer noch Steuer- und Zollvorteile sowie administrative Erleichterungen.

12. **Electronic Commerce**

12.1. Der Ausschuß hat die Fortschritte in der Telekommunikationstechnik begrüßt und auch mit kritischen Stellungnahmen begleitet. Zuletzt hat er zur Frage der indirekten Steuern Stellung genommen [2]. Die elektronischen Medien erlauben heute wirtschaftliche Transaktionen anzubahnen und abzuwickeln oder mit Wissen und Dienstleistungen Handel zu treiben. Für die Verbraucher vergrößert und verbilligt sich dadurch das Angebot. Die Unternehmen auch in den wettbewerblich schwächeren Entwicklungsländern verbessern ihre Wettbewerbsfähigkeit auf diesem Wege. Vor allem kleine Unternehmen können dadurch Nachteile, die sie gegenüber großen Konkurrenten haben, ausgleichen. Denn der Vertrieb bestimmter Produkte wird — ohne ein aus physischen Niederlassungen bestehendes Distributionsnetz — erleichtert.

12.2. Damit Verbraucher und Unternehmen die Chancen der neuen Techniken, die mehr wohlfahrtsfördernden Handel zu geringeren Kosten ermöglichen, von vornherein verläßlich und weltweit nutzen können, ist ein angemessener rechtlicher und regulatorischer Rahmen notwendig, vor allem hinsichtlich des Datenschutzes, der Rechtssicherheit, der Konsumentenschutzes und des Internet-Mißbrauchs für international anerkannte Straftatbestände. Dieser Rahmen sollte allerdings so flexibel beschaffen sein, daß weder die Gestaltungs-

[1] ABl. C 153 vom 28.5.1996, Ziffer 1.2.

[2] ABl. C 407 vom 28.12.1998.

freiheit der Anbieter und Kunden noch der Fortschritt in der Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechniken beeinträchtigt wird.

12.3. Die WTO bietet unter allen internationalen Organisationen die besten Voraussetzungen dafür, einen zwischen diesen Forderungen ausgewogenen Rahmen zu schaffen. Das von der Ministerkonferenz im Mai 1998 beschlossene und im September 1998 vom General Council konkretisierte Arbeitsprogramm verdient deshalb die volle Unterstützung der EU. Dies schließt nicht aus, daß die Arbeiten der OECD einen nützlichen Beitrag zur Klärung der teilweise komplizierten Sachfragen leisten (z. B. Besteuerung, Konsumentenschutz, Schutz geistigen Eigentums, Vertraulichkeit, elektronische Unterschrift).

12.4. Der Vorschlag der US-Regierung, das Internet zur Freihandelszone zu erklären und alle in digitalisierter Form gelieferten Produkte und Leistungen von Zöllen und sonstigen Abgaben freizustellen, ist von der internationalen Gemeinschaft sorgfältig zu prüfen. Die an der zweiten WTO-Ministerkonferenz im Mai 1998 getroffene, bis Ende 1999 befristete Vereinbarung über die Zollfreiheit sollte eine ausreichende Testphase bilden.

12.5. Besondere Probleme ergeben sich auch nach Auffassung des Ausschusses bei der Besteuerung digitaler Leistungen. Die Steuergerechtigkeit verlangt, daß gleichartige Transaktionen der gleichen Besteuerung unterliegen, gleichgültig ob die Leistungen physisch oder elektronisch erbracht werden.

12.6. Eine sogenannte Bit-Steuer, die als eine Art Verkehrssteuer an die in den Datennetzen übertragene Datenmenge anknüpft, hält der Ausschluß für unzweckmäßig. Eine solche Steuer, die allein den elektronischen Geschäftsverkehr betrifft, würde die Wachstums- und Beschäftigungspotentiale dieses Mediums hemmen und den Raum für Privatinitiative und Kreativität einschränken.

12.7. Wie der Ausschuß in seiner jüngsten Stellungnahme zum elektronischen Handel und indirekte Steuern feststellt, tragen sich die europäischen und US-amerikanischen Behörden mit dem Gedanken, in enger Zuammenarbeit mit der Wirtschaft steuerpolitische Maßnahmen in bezug auf den elektronischen Handel zu ergreifen. In diese Abstimmung sollten der Handel, die Unternehmen und alle übrigen sozialen und wirtschaftlichen Gruppen — namentlich die Verbraucher und Arbeitnehmer — einbezogen werden. Man sorgt sich, daß steuerpolitische Maßnahmen, die ohne Rücksichtnahme auf den globalen Kontext ergriffen werden, negative Auswirkungen auf Wirtschaftsleistung, Investitionstätigkeit und Beschäftigungslage mit sich bringen könnten (z. B. Produktionsverlagerungen, investitionshemmendes Klima, Wettbewerbsnachteile). Der Ausschuß weist in seiner Stellungnahme darauf hin, daß es gefährlich ist, punktuelle Lösungen für die Besteuerung des elektronischen Handels zu entwickeln. Diese Handelsform, die Teil einer tiefgreifenden Umgestaltung der Gesellschaft und der Arbeitsweise der Unternehmen ist, wirft für alle Bereiche des Steuersystems neue Probleme auf. Außerdem ist gegenwärtig zu beobachten, daß die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit weiter erhöht wird, was dazu führt, daß die Steuersysteme immer ungerechter werden.

12.8. In seiner Stellungnahme hat der Ausschuß zu den Vorstellungen der Kommission ausführlich Stellung genommen und auch auf einige Widersprüche aufmerksam gemacht.

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 88/609/EWG zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft“ [1]

(1999/C 101/13)

Der Rat beschloß am 23. Oktober 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 130 s des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 8. Januar 1999 an. Berichterstatter war Herr Gafo Fernández.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 27. Januar 1999) mit 92 gegen 25 Stimmen bei 20 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der vorliegende Vorschlag beinhaltet eine weitreichende Revision der Richtlinie 88/609/EWG, auch wenn die meisten darin enthaltenen Vorschriften unverändert weiter gelten.

1.2. Den Anstoß zu dieser Überarbeitung gaben die folgenden fünf grundlegenden Überlegungen:

— In der 1988 verabschiedeten bisherigen Fassung der Richtlinie selbst war eine Überprüfung zehn Jahre nach ihrem Inkrafttreten vorgesehen.

— Das Energie-Spektrum der Gemeinschaft hat sich mit der verstärkten Verwendung von Erdgas zur Stromerzeugung sowie dem kontinuierlichen Rückgang der Kohleerzeugung in der Gemeinschaft verändert.

— Umweltschutzbelange werden auch in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts verstärkt berücksichtigt; zu nennen sind hier in erster Linie die Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung („IPPC-Richtlinie“) [2] und die Richtlinie 96/62/EG über die Luftqualität [3] sowie die wachsende Bedeutung des Kampfes gegen die Versauerung [4] und das troposphärische Ozon, deren unmittelbare Auswirkungen in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen.

— Die Gemeinschaft wurde um drei neue Mitgliedstaaten erweitert und ist internationale Verpflichtungen in Fragen der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung eingegangen.

— Der technische Fortschritt könnte wirtschaftlich attraktive Möglichkeiten zur Verringerung von SO_2-, NO_x-und Partikel-Emissionen eröffnen.

1.3. Durch den vorliegenden Vorschlag soll die Richtlinie 88/609/EWG in folgenden Punkten geändert werden:

— Ausweitung der durch die Richtlinie abgedeckten Brennstoffe auf bestimmte Arten von Abfällen (z. B. Biomasse), sofern es sich nicht um giftige oder gefährliche Stoffe handelt, sowie auf Gasturbinen als Erzeugungsanlagen.

— Hinweis auf den Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung „dort, wo dies technisch und wirtschaftlich möglich ist“, im Einklang mit der jüngsten Empfehlung des Rates.

— Geringere Ermessensfreiheit der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten bei der Anwendung zeitweiliger Ausnahmekriterien für Störfälle in den Erzeugungsanlagen.

— Einführung von Tagesmittelwerten als Emissionsgrenzwerte für nach dem 1. Januar 2000 genehmigte Neuanlagen.

1.4. Die wichtigsten Neuerungen sind jedoch in den Anhängen enthalten:

— Einführung neuer Emissionsgrenzwerte, die eine allgemeine Reduzierung der SO_2- und NO_x-Emissionen von Neuanlagen auf etwa 50 % des Niveaus bedeuten, das für nach dem 1. Juli 1987 genehmigte Anlagen gilt.

— Einführung von Emissionsgrenzwerten für Gasturbinen.

— Deutliche Erhöhung des verlangten Schwefelabscheidegrades von Neuanlagen.

— Verbesserung der Meßsysteme sowohl bei bestehenden Anlagen mit einer thermischen Nennleistung von 300 MW oder mehr als auch bei Neuanlagen mit einer thermischen Nennleistung von 100 MW oder mehr durch vorzugsweisen Einsatz kontinuierlicher Messungen.

— Die Ausnahmeregelung der früheren Fassung dieser Richtlinie für Anlagen mit einer thermischen Nennleistung von 400 MW oder mehr und einer Jahresbetriebszeit von unter 2 200 Stunden gilt nicht für nach dem 1. Januar 2000 genehmigte Anlagen.

---

[1] ABl. C 300 vom 29.9.1998, S. 6.
[2] ABl. L 257 vom 10.10.1996.
[3] ABl. L 296 vom 21.11.1996.
[4] Siehe in diesem Zusammenhang auch die Mitteilung der Kommission über eine Gemeinschaftsstrategie gegen die Versauerung (KOM(97) 88 endg.) vom 12.3.1997.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den von der Kommission vorgelegten Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über Großfeuerungsanlagen, deren Revision er bereits in seiner Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie über eine Verringerung des Schwefelgehalts flüssiger Kraft- und Brennstoffe“ [1] angemahnt hatte.

2.2. Der Ausschuß stellt ebenfalls zu seiner Zufriedenheit fest, daß in den Erwägungsgründen der Richtlinie ausdrücklich auf ihren Zusammenhang mit anderen Gemeinschaftsmaßnahmen hingewiesen wird, insbesondere auf ihre Interaktion mit der Richtlinie 96/61/EG (IPPC-Richtlinie), den Richtlinien über den Elektrizitäts- und den Erdgasbinnenmarkt sowie den Strategien für die Abfallverwertung, besonders durch die Nutzung der Biomasse und der Kraft-Wärme-Kopplung.

2.3. Darüber hinaus stellt der Ausschuß erfreut fest, daß die durch die Luftverschmutzung verursachten Gesundheitsrisiken in den Erwägungsgründen angesprochen werden und auf den Beitrag der Kraft-Wärme-Kopplung zur Einhaltung der Verpflichtungen hingewiesen wird, die von der Gemeinschaft zur Stabilisierung der Kohlendioxidemissionen eingegangen wurden.

2.4. An dieser Stelle hat der Ausschuß allerdings bereits folgende Bemerkungen zu einigen weitreichenden Vorschlägen der Richtlinie vorzubringen:

2.4.1. Die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sieht ein spezielles Analysekriterium für jede Anlage vor, das sich auf den Einsatz der besten verfügbaren Techniken stützt (BAT-Kriterium), so daß für jede Anlage gewissermaßen ein „Maßanzug“ für die an ihrem Standort gegebenen Umweltbedingungen erstellt werden kann. Einige der Vorschläge, die später noch eingehender behandelt werden, sind jedoch sehr strikt; dies könnte unter Umständen ein großes Maß an Starrheit bzw. einen Mangel an Flexibilität bei der Anwendung der Richtlinie bedeuten, was in vielen konkreten Fällen über die Empfehlungen der besagten Richtlinie hinausgehen würde.

2.5. Der Ausschuß ist damit einverstanden, daß die in der Richtlinie von 1988 festgelegten Vorkehrungen sowohl für zu diesem Zeitpunkt bereits bestehende Anlagen als auch für Anlagen aufrechterhalten werden, die danach genehmigt und in Betrieb genommen wurden bzw. bis zum Inkrafttreten des jetzigen Vorschlags genehmigt und in Betrieb genommen werden. Er möchte jedoch daran erinnern, daß die Emissionshöhen bei der überwiegenden Mehrzahl dieser Anlagen in diesem Zeitraum bereits erheblich reduziert werden mußten, zum einen aufgrund strengerer nationaler oder lokaler Normen, zum anderen im Hinblick auf das bevorstehende Inkrafttreten der IPPC-Richtlinie sowie der im Rahmen des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (CEPE-UNO) von 1979 eingegangenen Verpflichtungen.

2.6. Der Ausschuß befürwortet und unterstützt den Ansatz der Kommission, dort, wo es technisch und wirtschaftlich möglich ist, Vorkehrungen für die Anwendung der Kraft-Wärme-Kopplung zu treffen.

2.7. Gegen die Neufassung von Artikel 8 (Betriebsstörung der Abgasreinigungsanlage) hat der Ausschuß Einwände. Die darin vorgesehenen Bestimmungen stellen eine klare Einmischung in Fragen dar, deren Bewertung und Lösung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ausschließlich den zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten obliegt, zumal wenn die in der ursprünglichen Richtlinie vorgesehenen Fälle von „höherer Gewalt“ praktisch wegfallen, die in Ausnahmefällen die kurzzeitige Verfeuerung von Brennstoffen mit höherem Schwefelgehalt zuließen.

2.8. Die Hauptkritik des Ausschusses am vorliegenden Vorschlag bezieht sich auf die vorgesehenen neuen Emissionsgrenzwerte für die verschiedenen Brennstoffarten in Anhang III und VII sowie in Artikel 9 Absatz 3. Nach Kenntnis des Ausschusses stoßen diese Grenzwerte in der gesamten Energieerzeugungsbranche auf heftige Kritik, da sie im Vergleich zu den verfolgten Zielen und angesichts des gegenwärtigen Stands der wirtschaftlich verfügbaren Techniken für unverhältnismäßig gehalten werden. Dies wird mit folgenden Argumenten untermauert:

2.8.1. Diese strikten Grenzwerte gehen in vielen Fällen sehr viel weiter als diejenigen, die gegenwärtig durch die IPPC-Richtlinie für jede Anlage vorgegeben werden, gemäß der — wie der Ausschuß erneut betonen möchte — bei jeder Anlage die jeweiligen örtlichen Umweltbedingungen zu berücksichtigen sind; diese Regelung gilt also auch für jede Neuanlage, bevor eine Betriebsgenehmigung erteilt werden kann.

2.8.2. Die neuen, in den Anhängen III und VII festgelegten Grenzwerte bedeuten allgemein eine Verringerung der SO_2-Emissionen um 50 % und der NO_x- und Schwebstoffemissionen zwischen 30 % und 50 % (je nach Fall) gegenüber den erst vor zehn Jahren festgelegten Werten, ohne daß in bezug auf den Fortschritt bei den wirtschaftlich verfügbaren Technologien nach Auffassung des Ausschusses ein ähnlicher Sprung zu verzeichnen wäre.

2.8.3. Die in Anhang VIII für Anlagen, in denen feste Brennstoffe verfeuert werden, vorgesehenen Mindestwerte für die Schwefelabscheidung erscheinen unverhältnismäßig, insbesondere für Anlagen mit einer thermischen Nennleistung zwischen 50 und 100 MW.

2.9. Im Richtlinienvorschlag gilt Biomasse als Brennstoff, auch wenn es sich ursprünglich um Abfall handelt (jedenfalls in unbearbeitetem Zustand). Der Ausschuß unterstützt diesen Ansatz, da er dazu beiträgt, den Grad der Abfallverwertung zu erhöhen. Aus der gleichen Überlegung heraus fordert er die Kommission auf, die Möglichkeit zu prüfen, in die Definition von „Brennstoff“ in Zukunft auch andere, klar definierbare, saubere (wissenschaftlich als ungefährlich eingestufte) Stoffe aufzunehmen, die bisher noch als Abfall behandelt werden.

[1] ABl. C 355 vom 21.11.1997.

2.10. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die wirtschaftliche Bewertung in der Begründung des Richtlinienentwurfs sorgfältiger und detaillierter hätte erstellt werden müssen. Die Angaben in diesem Abschnitt wurden und werden von einem Großteil der konsultierten Organisationen scharf kritisiert, die den Vorschlag als nachteilig für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bezeichnen.

2.11. Darüber hinaus hat der Ausschuß Vorbehalte hinsichtlich des häufig im Richtlinienvorschlag verwendeten Begriffs der „Neuanlage". Der Ausschuß hält es für besser, in den Begriffsbestimmungen in Artikel 2 ausdrücklich festzulegen, daß Neuanlagen solche Anlagen sind, die zwischen dem 1. Juli 1987 und dem Tag des Inkrafttretens der neuen Richtlinie genehmigt wurden (um den gegenwärtig geltenden Wortlaut nicht zu stark zu ändern), und Anlagen der zweiten Generation solche Anlagen sind, die ab dem 1. Januar 2000 genehmigt werden. Die Richtlinie (und vor allem ihre Anhänge) in der Form, in der sie durch den vorliegenden Vorschlag geändert werden soll, würde dadurch an Verständlichkeit gewinnen.

2.12. Der Ausschuß fordert die Kommission des weiteren auf, möglichst rasch eine spezifische Untersuchung der Auswirkungen dieser Überarbeitung auf die Gebiete in äußerster Randlage vorzunehmen, in denen die geographischen und atmosphärischen Bedingungen durch besondere Faktoren gekennzeichnet sind, um die Frage zu prüfen, ob diese Gebiete von einigen der jetzigen Vorschläge ausgenommen werden können.

2.13. Zudem hat der Ausschuß ernste Zweifel an der praktischen Anwendbarkeit dieser neuen Richtlinie auf die beitrittswilligen Staaten. Konkret sieht der Ausschuß die Notwendigkeit, einen angemessenen Übergangszeitraum bis zur vollständigen Einhaltung der neuen Richtlinie vorzusehen, wie er bereits kürzlich geäußert hat.

2.14. Angesichts der wirtschaftlichen Tragweite und der strategischen Bedeutung dieses Vorschlags sowie der Komplexität der Änderungen, die er mit sich bringt, hält der Ausschuß es schließlich für notwendig, eine kodifizierte Fassung der ursprünglichen Richtlinie vorzulegen.

3. **Besondere Bemerkungen**

3.1. Ein neuer Erwägungsgrund 11 a mit folgendem Wortlaut sollte eingefügt werden: „Die besondere Situation der Gebiete in äußerster Randlage der Gemeinschaft macht es notwendig, spezifische Untersuchungen durchzuführen, in denen die Auswirkungen dieser Richtlinie auf und ihre Zweckmäßigkeit für diese Gebiete bewertet werden und die eine Beantwortung der Frage erlauben, ob andere, alternative Maßnahmen ergriffen werden sollten, um gleichwertige Ergebnisse in bezug auf die Luftqualität zu erreichen."

3.2. In Artikel 2 sollte eine neue Begriffsbestimmung mit folgendem Inhalt aufgenommen werden: „'Anlagen der zweiten Generation' ab dem 1. Januar 2000 genehmigte Anlagen."

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANHANG

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Abgelehnte Änderungsanträge

Folgende Änderungsanträge, die mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen erhielten, wurden im Laufe der Diskussion abgelehnt:

Ziffern 2.4 und 2.4.1

Diese Punkte sollen durch einen neuen Punkt 2.4 ersetzt werden:

„Der Ausschuß begrüßt die Initiative der Kommission, unter anderem vor dem Hintergrund von Artikel 18 der IPPC-Richtlinie neue einheitliche Mindeststandards für Großfeuerungsanlagen in der Gemeinschaft festzuschreiben. Diese Konkretisierung und Harmonisierung schafft gleichzeitig einheitliche Wettbewerbsbedingungen."

Begründung

Der vom Berichterstatter dargestellte Widerspruch zwischen der IPPC Richtlinie und dem vorgeschlagenen Richtlinienentwurf der Kommission existiert nicht. Würde man der Argumentation des Berichterstatters folgen, müßte logischerweise der Richtlinienentwurf der Kommission insgesamt im Grundsatz abgelehnt werden. Nach Artikel 18 der IPPC Richtlinie können dort, wo es für erforderlich angesehen wird, harmonisierte Mindeststandards festgelegt werden. Der Ausschuß kann selbstverständlich zu dem Ergebnis kommen, Mindeststandards seien nicht erforderlich. Akzeptiert man aber generell den Ansatz der vorgeschlagenen Richtlinie, dann machen die Aussagen in Punkt 2.4 keinen Sinn.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 56, Nein-Stimmen: 58, Stimmenthaltungen: 18.

Ziffer 2.5

Diese Ziffer soll durch folgende Formulierung ersetzt werden:

„Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß Altanlagen nicht unter die Regelung dieser Richtlinie fallen sollen. Er stellt fest, daß für die Erreichung stringenter Immissionsminderungen die Einbeziehung von Altanlagen notwendig wäre."

Begründung

Die Umsetzung des vorgelegten Richtlinienentwurfs wird im Jahr 2010 die von Großfeuerungsanlagen (GFA) ausgehenden SO_2- und NO_x-Emissionen nur um 3 % beziehungsweise 6 % reduzieren. Ursache: die Nichtberücksichtigung der Altanlagen. Würden sich die vorgeschlagenen Emissionsgrenzwerte jedoch auch auf bestehende Anlagen beziehen, so würden die von GFA ausgehenden SO_2-Emissionen um 78 %, und die NO_x -Emissionen um 40 % reduziert werden. Die EU beabsichtigt zwar, Schadstoffreduktionen bei NO_x und SO_2 zu erreichen, weil diese u.a. für die Versauerung mitverantwortlich sind (EU-Acidification strategy, Kommissionsdokument KOM(97) 088 endg.). Jedoch wird die vorgelegte Richtlinie nur einen extrem unbedeutenden Anteil dazu leisten. Wenn der Ausschuß dem Umweltschutz tatsächlich hohe Priorität einräumt, sollte er sich zumindest nicht noch „erfreut" darüber zeigen, daß Altanlagen nicht in ihren Emissionen vermindert werden sollen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 54, Nein-Stimmen: 72, Stimmenthaltungen: 7.

Ziffer 2.8 (**einschließlich 2.8.1, 2.8.2 und 2.8.3**)

Diese Ziffern sollen ersatzlos gestrichen werden.

Begründung

Der vom Berichterstatter in Punkt 2.8.1 beschriebene Widerspruch existiert nicht. Die IPPC-Richtlinie nennt keine Grenzwerte, sondern kennt nur die dehnbare Formulierung „best available technology".

Es trifft zudem nicht zu, daß die gewählten Grenzwerte „in der gesamten Energieerzeugungsbranche auf heftige Kritik" stießen, daß sie „unverhältnismäßig" seien und ihre Implementierung „wirtschaftlich unverhältnismäßig" wäre. Die Kommission ist der Meinung, daß diese Mindestwerte ohne Probleme von Neuanlagen eingehalten werden können.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 56, Nein-Stimmen: 65, Stimmenthaltungen: 16.

Ziffer 2.10

Diese Ziffer soll ersatzlos gestrichen werden.

Begründung

Zwischen der Aussage des Berichterstatters und den Aussagen der Kommission hinsichtlich der Reaktionen der Industrie (siehe Seite 10 des vorgelegten Entwurfs) bestehen extreme Differenzen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 54, Nein-Stimmen: 70, Stimmenthaltungen: 10.

Ziffer 2.14

Diese Ziffer soll ersatzlos gestrichen werden.

Begründung

Das dem Umweltschutzgedanken der EU zugrundeliegende Vorsorgeprinzip muß in allen Bereichen der EU gleichermaßen gelten.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 49, Nein-Stimmen: 69, Stimmenthaltungen: 14.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Wein“ [1]

(1999/C 101/14)

Der Rat beschloß am 20. Juli 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 8. Januar 1999 an. Berichterstatter war Herr Kienle.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung am 27. und 28. Januar 1999 (Sitzung vom 27. Januar) mit 108 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Vorbemerkungen

1.1. Der Ausschuß begrüßt, daß die Kommission am 16. Juli 1998 einen neuen Vorschlag für die Reform der Weinmarktordnung vorgelegt hat, der im Rahmen der Agenda 2000 verabschiedet werden soll. Der Vorschlag unterscheidet sich grundlegend vom Vorschlag der Kommission vom 11. Mai 1994.

1.2. Der Ausschuß hatte in seinen Stellungnahmen vom 24. Februar 1994 [2] sowie vom 22. Februar 1995 [3] gefordert, daß eine neue Analyse der Marktlage durchgeführt wird und die veränderte Situation durch die GATT-Beschlüsse berücksichtigt werde. Der Ausschuß begrüßt, daß die Kommission beiden Forderungen in ihrem neuen Vorschlag nachgekommen ist. Die in den letzten Wirtschaftsjahren aufgetretenen erheblichen Veränderungen im europäischen Weinsektor sind, wie die Kommission betont, auf Anpassungen der gemeinsamen Marktordnungen, auf Rodungsmaßnahmen, auf konjunkturelle Faktoren und auf die Witterungsbedingungen zurückzuführen, nach Meinung des Ausschusses aber auch auf die umfassenden Qualitätsbemühungen der Weinwirtschaft.

1.3. Der Ausschuß weist darauf hin, daß unter den MOEL-Staaten wichtige Weinbauländer und Handelspartner sind, die das Weinbaupotential der EU um rund 400 000 ha vergrößern werden. Dieser Perspektive ist bei der Weinmarktreform Rechnung zu tragen.

1.4. Die Kommission schlägt vor, daß die neue Verordnung als Teil des Gesamtpaketes der Agrarreform im Rahmen der Agenda 2000 zum 1. August 2000 in Kraft treten soll. Der Ausschuß unterstützt diese Terminplanung und fordert alle beteiligten Kreise auf, ihre Beratungen zügig durchzuführen, damit die Verordnung zum beabsichtigten Zeitpunkt in Kraft treten kann.

2. Ziele der Reform

2.1. Die Kommission nennt unter Anerkennung der Eigenheiten des Weinsektors bei der Reform der Weinmarktordnung sieben große Ziele, die insgesamt der Stärkung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Sektors dienen sollen:

— Erhaltung des verbesserten Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Gemeinschaftsmarkt, wobei die Erzeuger aus den expandierenden Märkten Nutzen ziehen können;

— Verbesserung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Sektors;

— Abschaffung der Interventionsmaßnahmen als künstliche Absatzmöglichkeit für die Überschußerzeugung;

— Beibehaltung aller herkömmlicher Absatzmöglichkeiten für Trinkalkohol und Weinbauerzeugnisse;

— Berücksichtigung der regionalen Unterschiede;

— Festschreibung der potentiellen Rolle der Erzeugerorganisationen und Branchenverbände (oder ähnlicher Organisationen);

— erhebliche Vereinfachung der Rechtsvorschriften.

Der Ausschuß unterstützt diese Ziele und Vorhaben, bemängelt jedoch, daß die Nachfrage nach Produkten der Rebe und des Weins zu wenig berücksichtigt wurde. Heute liegen viele wissenschaftliche Untersuchungen vor, die einerseits die gesundheitlichen Vorzüge eines moderaten Weinkonsumes und andererseits die Gefahren des Mißbrauches belegen. Der Ausschuß empfiehlt daher, Informationen über diese wissenschaftlichen Erkenntnisse als weiteres Ziel der Reform aufzunehmen.

2.2. Die Kommission hat im Sinne einer besseren Übersichtlichkeit des europäischen Weinrechts und zur Vereinfachung der Regelungen vorgeschlagen, 23 Ratsverordnungen in die Grundverordnung der Weinmarktordnung zu integrieren. Der Ausschuß begrüßt diesen mutigen Ansatz der Systematisierung und Vereinfachung des EU-Weinrechts. Er ist jedoch der Meinung, daß in diesem Zusammenhang dem Verwaltungsausschuß der Kommission (Artikel 75) zu große Kompetenzen zugewiesen werden, die über den Erlaß von technischen Durchführungsbestimmungen hinausgehen. Deshalb hält es der Ausschuß für erforderlich, wie schon in einer

[1] ABl. C 271 vom 31.8.1998, S. 21.
[2] ABl. C 133 vom 16.5.1994, S. 22.
[3] ABl. C 110 vom 2.5.1995, S. 30.

früheren Stellungnahme zu den Agrarvorschlägen der Agenda 2000 [1], daß der Erlaß der Grundregeln nach wie vor in der Ratsverordnung erfolgen muß. Außerdem regt der Ausschuß an, Arbeitsgruppen zu bilden, um Sachverständige der Branche in die vorbereitende Arbeit zum Erlaß der Durchführungsbestimmungen einzubeziehen.

2.3. Die Kommission stellt in der Begründung ihres Vorschlages fest, daß mehr Verantwortung im Sinne der Subsidiarität auf die Mitgliedstaaten delegiert werde. Der Ausschuß begrüßt diese Absicht, hält jedoch eine weitergehende Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips bei den vorgeschlagenen Maßnahmen für möglich und wünschenswert.

3. **Vorgeschlagene Maßnahmen**

3.1. *Titel II: Weinbaupotential*

Der Titel sieht Rahmenbedingungen für die Nutzung und Bewirtschaftung des Weinbaupotentials vor. Als Instrumente werden insbesondere Beschränkungen von Neuanpflanzungen, Regelungen für Wiederbepflanzungen, Reserven für Pflanzrechte, Prämien für die endgültige Aufgabe von Rebflächen sowie Umstrukturierungsmaßnahmen vorgesehen.

3.1.1. Der Ausschuß stellt als allgemeine Bewertung dieses Titels fest, daß die Regelungen nicht dem angestrebten Ziel der Deregulierung, Entbürokratisierung und dem Prinzip der Subsidiarität gerecht werden. Er spricht sich für eine wesentliche Vereinfachung der Regelungen dieses Titels aus.

3.1.2. Der Ausschuß ist unter Berücksichtigung der Entwicklungen des Angebots und der Nachfrage der Überzeugung, daß eine völlige Liberalisierung der Rebanpflanzungen im Rahmen der EU-Weinmarktordnung noch nicht zu vertreten ist. Er schlägt daher vor, den sogenannten Anbaustopp bis 2005/2006 fortzuführen. Die von der Kommission vorgeschlagene Dauer bis 2010 wird als zu langfristig abgelehnt. Rebanpflanzungen soll in der vorgeschlagenen Frist nur derjenige durchführen können, der über ein Neuanpflanzungs- oder Wiederbepflanzungsrecht verfügt.

3.1.3. Der Ausschuß schlägt vor, daß die Mitgliedstaaten Erzeugern bis 2005/2006 Neuanpflanzungsrechte für Weinerzeugnisse, die zur Vermarktung bestimmt sind, nur zuweisen dürfen, wenn sie zur Erzeugung von Qualitätswein b.A. oder Tafelweinen, die mit einer geographischen Angabe bezeichnet werden dürfen, bestimmt sind, sofern die Erzeugung des betreffenden Weins anerkanntermaßen weit geringer ist als die Nachfrage. Die von der Kommission vorgeschlagene Frist bis zum 31. Juli 2003 wird als zu kurz bewertet und gefordert, daß eine zeitliche Kongruenz zwischen Anbaustopp und Ausnahmeregelung geschaffen wird.

3.1.4. Der Ausschuß empfiehlt, daß die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich eine Mitteilung über die Entwicklung des Weinbaupotentials zuleiten. Die Kommission soll 2004/2005 einen Bericht über die Entwicklung des Weinbaupotentials in der EU und über gewonnene Erfahrungen der Anpflanzregelungen vorlegen. Nur so kann rechtzeitig über eine Fortsetzung oder Änderung der Anbauregelung entschieden werden.

3.1.5. Der Ausschuß weist darauf hin, daß in einigen Weinbaugebieten die Wiederbepflanzungsrechte durch Nichtausnutzung verlorengehen. Um dies möglichst zu vermeiden, sollte sich die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Regionen um organisatorische Lösungen bemühen. Im Sinne der Ökologie und der Erhaltung der europäischen Weinrebflächen schlägt der Ausschuß vor, die Geltungsdauer des Wiederbepflanzungsrechts von derzeit acht auf zwölf Jahre zu verlängern. Er ist der Auffassung, daß es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte, ob die Inhaber ihre Wiederbepflanzungsrechte während der gesamten Geltungsdauer ausschöpfen können oder ob die Rechte bei Nichtausnutzung nach einer Frist (z. B. von acht Jahren) einer regionalen oder nationalen Reserve zugeführt werden.

3.1.6. Der Ausschuß spricht sich für eine Ermächtigung der Mitgliedstaaten aus, Pflanzrechtreserven zu schaffen und die Übertragung und Ausschöpfung von Reserven sowie die bevorzugte Bedienung von bestimmten Betrieben aus den Reserven entsprechend ihren nationalen oder regionalen Strukturen und Erfordernissen zu regeln. Er ist der Auffassung, daß dies im Sinne der Subsidiarität von den EU-Mitgliedstaaten und den EU-Weinbauregionen geregelt werden muß.

3.1.7. Um eine unerwünschte Ausdehnung des Weinbaupotentials zu verhindern, schlägt der Ausschuß vor, daß die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2000 bis 2005 maximal Neuanpflanzungsrechte in Höhe von 1 % ihrer Gesamtrebfläche vergeben können. Dieser Prozentsatz kann auf 2 % erhöht werden in den Fällen, wo durch nicht ausschöpfbare Wiederbepflanzungsrechte oder durch starke Rodungen die Rebfläche des Mitgliedstaats oder einer Region im Zeitraum 1995 bis 2000 zurückgegangen ist.

3.1.8. Der Ausschuß begrüßt, daß die Kommission eine Korrektur ihrer Rodungspolitik vorgenommen hat. Da die Durchführung dem Verwaltungsausschußverfahren unterliegt, ist eine Bewertung der neuen Regelungen erst möglich, wenn von der Kommission die Durchführungsbestimmungen festgelegt worden sind.

3.1.9. Der Ausschuß begrüßt, daß die Kommission Umstellungsmaßnahmen von Rebflächen vorschlägt, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Weinerzeuger zu stärken. Neben den vorgeschlagenen Umstellungsmaßnahmen von Rebflächen sollte auch die markt- und qualitätsgerechte Erneuerung alter Rebanlagen gefördert werden. Der Ausschuß hält es für erforderlich, daß für dieses Herzstück des Reformvorschlages ausreichend Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, die anhand der Rebflächenanteile in den EU-Mitgliedstaaten eingesetzt werden sollten. Dabei liegt es in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, welche Umstellungsprogramme in ihren Weinbaugebieten ausgewählt werden. Der Ausschuß mißt den Erzeugerorganisationen einen hohen Stellenwert bei der Entwicklung und Durchführung von Umstellungsmaßnahmen zu.

---

[1] ABl. C 407 vom 28.12.1998, S. 35.

3.1.10. Der Ausschuß hält die vorgeschlagenen weinbaulichen Maßnahmen für unzureichend. Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit setzt ebenfalls Maßnahmen zur Erneuerung der Kellerwirtschaft, der Erfassungs- und Vermarktungsstrukturen voraus. Er hält den Vorschlag der Kommission, Umstellungsmaßnahmen im Bereich der Kellerwirtschaft und der Vermarktung in die horizontalen Strukturmaßnahmen der Agenda 2000 zu integrieren, für unzureichend. Der Ausschuß verweist auf die ausdrückliche Aussage der Kommission, daß weinbauspezifische Maßnahmen aufgrund der Eigenheiten des Weinbausektors notwendig sind.

3.1.11. Der Ausschuß spricht sich für ein EU-Programm aus, das den Winzern zugute kommen soll, die Weinbau unter benachteiligten Bedingungen betreiben. Hierzu zählt insbesondere der Weinbau in Hang- und Hügellagen. Dadurch soll auch der sozioökonomischen, ökologischen und kulturellen Bedeutung des Weinbaus in benachteiligten Gebieten entsprochen werden.

3.1.12. Der Ausschuß unterstreicht die Bedeutung von ordnungsgemäß geführten Weinbaukarteien zur Organisation des europäischen Weinmarktes. Sie sollten Voraussetzung für den Erhalt von Neuanpflanzungsrechten, die Teilnahme an Struktur- und Umstellungsmaßnahmen sowie an den Stützungsmaßnahmen des Titels III sein.

3.2. *Titel III: Marktmechanismen*

Die Kommission will durch ihre Vorschläge verhindern, daß „die Intervention als künstliche Absatzmöglichkeit für Überschüsse" genutzt wird. Gleichzeitig will sie alle traditionellen Absatzwege für Trinkalkohol und Weinerzeugnisse erhalten.

3.2.1. Der Ausschuß begrüßt, daß die Kommission in Übereinstimmung mit den Forderungen des WSA eine Vereinfachung der Interventionsmaßnahmen vorgesehen hat.

3.2.2. Der Ausschuß unterstützt die Beibehaltung einer Beihilfe für die private Lagerhaltung.

3.2.3. Die regelmäßige Belieferung des Trinkalkoholmarktes als wichtiger traditioneller Abnehmer von Wein- und Weinerzeugnissen wird im Kommissionsvorschlag zwar berücksichtigt. Allerdings sollte in Zusammenarbeit mit unabhängigen Experten nochmals geprüft werden, ob die hierfür vorgesehenen Mengen tatsächlich dem Bedarf entsprechen.

3.2.4. Die vorgesehene Krisendestillation zur konjunkturellen Abstützung des Marktes enthält nicht die notwendigen Informationen, um die Effizienz dieser Maßnahme bewerten zu können. Der Ausschuß schlägt daher vor, daß die Kommission konkretisiert, wie sie mit diesem Instrument die angestrebte Stützung des Marktes in Krisensituationen bewerkstelligen will. Insbesondere ist notwendig, daß die konjunkturelle Sicherung präventiv greifen kann, mit den notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet wird und die notwendigen Mengen zur Stabilisierung des Marktes umfassen kann.

3.3. *Titel IV: Erzeugerorganisation und Branchenverbände*

Die Kommission schlägt detaillierte Rahmenbedingungen für die Zulassung von Erzeugerorganisationen und Branchenverbänden durch die Mitgliedstaaten vor.

3.3.1. Der Ausschuß hatte sich in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 1995 dafür ausgesprochen, daß eine allgemeine Rahmenregelung für Organisationen und Verbände der Branche erlassen wird. Die Kommission hat nun einen sehr detaillierten Vorschlag für Erzeugerorganisationen und Branchenverbände vorgelegt, der in ähnlicher Weise für Obst und Gemüse erlassen wurde. Der Ausschuß weist darauf hin, daß sich die Weinbranche grundlegend von der Obst- und Gemüsebranche unterscheidet. Er fordert daher, stärker zu berücksichtigen, daß die Strukturen zwischen den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind.

3.3.2. Der Ausschuß sieht die vorrangige Aufgabe der Erzeugerorganisationen im Bereich der Verbesserung der Strukturen auf dem Erzeugermarkt. Hierfür ist eine weinbauspezifische Rahmenregelung mit Beschreibung der Aufgaben und Zuständigkeiten in der Weinmarktordnung zu schaffen, da die bisherigen horizontalen Vorschriften für Erzeugergemeinschaften in der Agenda 2000 nicht mehr vorgesehen sind. Eine Übertragung von Hoheitsrechten mit Allgemeinverbindlichkeit auch für Nichtmitglieder sollte nicht vorgesehen werden.

3.3.3. Hingegen schlägt der Ausschuß vor, die Regelung für „Branchenverbände" allgemeiner zu fassen. Es ist ein Ermächtigungsrahmen für alle unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Branche („filière") zu schaffen, die allgemeinverbindliche Regeln für die Marktorganisation in einer oder mehreren Regionen der Gemeinschaft erlassen dürfen. Die Mitgliedstaaten sollten repräsentative Organisationsstrukturen der Branche („filière") anerkennen dürfen.

3.4. *Titel V: Önologische Verfahren und Behandlungen sowie Produktspezifikationen; Beschreibung, Bezeichnung, Aufmachung und Schutz*

Im Hinblick auf die Qualitätsziele schlägt die Kommission vor, die traditionellen önologischen Verfahren in der Weinmarktordnung in bewährter Weise zu regeln, während technische Fragen zukünftig im Verwaltungsausschuß festgelegt werden sollen. Die Regelungen über die Bezeichnung und Aufmachung sollen völlig überarbeitet, übersichtlicher gestaltet und vereinfacht werden, wobei der Ausschuß besonderen Wert auf eine umfassende Produktinformation legt.

3.4.1. Der Ausschuß begrüßt, daß entsprechend der Stellungnahme des WSA vom 22. Februar 1995 bei den önologischen Verfahren und bei den Produktionsbedingungen den unterschiedlichen Standort-, Klima- und Witterungsbedingungen innerhalb der europäischen Weinbauregionen Rechnung getragen wird. Er ist jedoch der Auffassung, daß die Kommission Fachbeiräte der Branche berufen sollte, um die Zulassung neuer önologischer Verfahren zu prüfen, bevor sie nach dem Verwaltungsausschußverfahren festgelegt werden können.

3.4.2. Der Ausschuß begrüßt, daß die Anregung des WSA für eine tiefgreifende Überarbeitung des EU-Bezeichnungsrechtes und eine Abschaffung des Verbotsprinzips von der Kommission aufgegriffen wurde. Da die Kommission jedoch vorschlägt, die gesamte Überarbeitung nach dem Verwaltungsausschußverfahren vorzunehmen, fordert der Ausschuß die Kommission auf, baldmöglichst ihre Vorschläge für die Neugestaltung des Bezeichnungsrechtes auf den Tisch zu legen und kooperativ mit allen beteiligten Kreisen zusammenzuarbeiten. Auch hierfür sollten Fachbeiräte der Branche mit der Prüfung der Vorschläge befaßt werden.

3.5. *Titel VI: Qualitätswein bestimmter Anbaugebiete*

Die Vorschriften über die Qualitätsweine b.A., die bisher in einer Spezialverordnung zusammengefaßt waren, sollen nach dem Vorschlag der Kommission in die Weinmarktordnung integriert und die Ertragsregelungen modifiziert werden.

3.5.1. Der Ausschuß hatte bereits in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 1995 die Vorschläge der Kommission abgelehnt, den geltenden Ermächtigungsrahmen für die Ausgestaltung der Hektarertragsregelung einzuschränken, da dies der Subsidiarität entgegengesetzt ist.

3.5.2. Der Ausschuß bittet die Kommission statt dessen, Vorschläge zu präsentieren, wie der Absatz der Qualitätsweine b.A. auf den internationalen Märkten gefördert werden kann. Er bedauert in diesem Zusammenhang, daß die im Vorschlag von 1994 vorgeschlagenen Maßnahmen für Informationskampagnen zu Gunsten der Qualitätsprodukte nicht mehr im Vorschlag der Kommission enthalten sind und offenbar in horizontale Regelungen eingefügt werden sollen. Der Ausschuß spricht sich nachdrücklich wegen der Besonderheit des Produktes Wein für eigenständige Informationsprogramme zur Unterstützung der Qualitätspolitik aus.

3.6. *Titel VII: Handel mit Drittländern*

Die Kommission weist in ihrer Begründung darauf hin, daß sie mit ihren Vorschlägen die notwendigen Konsequenzen aus dem Abschluß des WTO-Abkommens ziehen will.

3.6.1. Der Ausschuß bedauert, daß in dem Vorschlag der Kommission keine spezifischen Maßnahmen enthalten sind, die die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Handelsverkehr stärken. Dies ist jedoch unbedingt erforderlich, da die Produktion in den Drittländern ausgedehnt wird und ihre Exporte erheblich anstiegen.

3.6.2. Eine Zulassung von Mosten oder Grundweinen aus Drittländern zur Herstellung von Weinerzeugnissen in der EU würde einen erheblichen Nachteil für den europäischen Weinbau darstellen. Der Ausschuß weist auf die Mißbrauchsgefahren hin und lehnt daher eine Zulassung ab, solange die Mißbrauchs- und Kontrollprobleme ungeklärt sind. Die „Europäisierung" von Drittlandsprodukten würde zu einer nicht hinnehmbaren Irreführung der Verbraucher und zu großen wirtschaftlichen Nachteilen für die europäischen Weinerzeuger führen.

3.6.3. Der Ausschuß regt daher an, daß die Kommission einen Außenhandelsrat einsetzt. Aufgabe des Rates soll sein, Empfehlungen zu den flankierenden Maßnahmen der EU für Ausfuhren von Erzeugnissen des Weinsektors zu erarbeiten, insbesondere um:

— die Identität der europäischen Weine zu wahren, vor allem durch den Schutz der Ursprungsbezeichnungen und traditionellen Angaben;

— den Marktzugang auszubauen;

— Aktionen zur Förderung, Valorisierung und Information durchzuführen;

— die Mitwirkung der Kommission in den spezifischen internationalen Gremien zu verstärken.

Zur Durchführung einer aktiven Außenhandelspolitik sind angemessene Budgetmittel vorzusehen („Außenhandelsfonds").

4. **Schlußbemerkungen**

4.1. Der Ausschuß erinnert daran, daß der Weinbau in Europa ein wesentlicher Bestandteil der Lebenskultur ist und in den einzelnen Weinbaugebieten über eine große Tradition verfügt. In den Weinbauregionen sind von der Existenz des Weinbaus weitere Wirtschaftsbereiche, wie z. B. Gastronomie, Tourismus und Handwerk, abhängig. Die Weinbaugebiete sind in aller Regel einzigartige Kulturlandschaften, die von den Winzern durch umweltschonende Bewirtschaftungsweisen gepflegt werden müssen. Eine Reform der Weinmarktordnung muß diesen wirtschaftlichen und kulturellen Hintergrund berücksichtigen, um den Lebenswert, das Sozialgefüge, die Infrastruktur, die Umwelt und die Wirtschaft der Weinbaugebiete zu fördern.

4.2. Der Ausschuß erneuert seine Forderungen, mit der Deregulierung und Entbürokratisierung wirklich Ernst zu machen, die Subsidiarität in die Tat umzusetzen und die Selbstregulierungskräfte der Wirtschaft zu stärken.

4.3. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, den Reformvorschlag dahingehend zu überarbeiten, daß alle Beteiligten eine zukunftsorientierte und dynamische Marktpolitik durch ambitionierte Maßnahmen realisieren können.

4.4. Aus diesem Grunde fordert der Ausschuß alle beteiligten Kreise auf, die Beratungen des Reformvorschlags zügig voranzutreiben, damit die Reform im

Rahmen der Agenda 2000 im ersten Quartal 1999 beschlossen werden kann. Dies ist auch erforderlich, um den bevorstehenden Beitritt von wichtigen weinbaubetreibenden MOE-Staaten vorzubereiten.

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

— **dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geldinstituten", und**

— **dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute"** [1]

(1999/C 101/15)

Der Rat beschloß am 12. November 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 19. Januar 1999 an. Berichterstatter war Herr Burani.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 27. Januar 1999) mit 36 Ja-Stimmen bei 1 Nein-Stimme und 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der elektronische Geschäftsverkehr und seine absehbare rasche Verbreitung ist ein Phänomen, das aufgrund seiner vielfältigen Aspekte einer Regelung auf europäischer und weltweiter Ebene bedarf. Derzeit plant und verwirklicht die Kommission entsprechend ihrer institutionellen Funktion als Urheberin von Vorschlägen eine Reihe von Initiativen zur Einführung gemeinsamer europäischer Rechtsvorschriften für die Mitgliedstaaten, wobei nicht übersehen wird, daß Europa sich in einem globalen Kontext befindet, was eine harmonische Anwendung der Regeln auf weltweiter Ebene notwendig macht.

1.2. Der elektronische Geschäftsverkehr erfordert in seinen Anwendungen beim Anbieten und Erwerb von Gütern und Dienstleistungen eine rasche und sichere, für die Beteiligten und die Glaubwürdigkeit des Gesamtsystems vorteilhafte Abwicklung von Gut- und Lastschriften. Es wurde bereits eine Reihe von Systemen initiiert, die im wesentlichen darin bestehen, daß dem Nutzer Geldbeträge zur Verfügung gestellt werden, die in einem Computer abgespeichert sind und dem Empfänger elektronisch überwiesen werden können. In diesem Zusammenhang spricht man von „Netzgeld" oder „Softwaregeld". Wie die Kommission in der Einleitung ihrer Begründung feststellt, handelt es sich hierbei nicht um ein, sondern um das künftige Zahlungsinstrument für den elektronischen Geschäftsverkehr im Internet.

1.3. Neben dem Softwaregeld entwickeln sich weniger komplizierte Zahlungsmittel, die allen Bürgern zugänglich sind, auch wenn diese nicht über einen PC verfügen oder keinen Zugang zum Internet oder zu ähnlichen, geschlossenen oder offenen Systemen haben: vorausbezahlte Karten — im Prinzip Chipkarten, auf denen zuvor entrichtete Beträge gespeichert sind und die im Zuge kleinerer Zahlungen nach und nach „entladen" werden; dabei handelt es sich praktisch um die elektronische Version der Geldbörse mit Kleingeld.

1.4. Die Ausgabe von E-Geld [2] kann unter technischen, handels- und finanzrechtlichen sowie geldpolitischen Aspekten betrachtet werden. Die Kommission

[1] ABl. C 317 vom 15.10.1998, S. 7-12.

[2] Hier bezeichnet der Begriff „E-Geld" sowohl Softwaregeld als auch vorausbezahlte Karten.

beabsichtigt mit ihrem Vorschlag eine Regelung der beiden letzteren Aspekte, oder besser gesagt, sie befaßt sich mit den finanzrechtlichen Aspekten und trägt dabei Rückwirkungen der Ausgabe von E-Geld auf den Geldumlauf — der ausschließlich in die Zuständigkeit der Zentralbanken fällt — indirekt Rechnung.

1.5. Die Kommission ist der Auffassung, daß die aufsichtsrechtlichen Aspekte der Ausgabe von E-Geld geregelt werden müssen. Das bedeutet, daß die Emittenten als Finanzinstitute zu betrachten sind und demgemäß den Bestimmungen der Ersten und Zweiten Bankenrichtlinie unterliegen, natürlich mit den Anpassungen und Ausnahmen, die notwendig sind, um dem besonderen, eingeschränkten Tätigkeitsfeld von Nichtbanken Rechnung zu tragen, die ausschließlich als Emittenten von E-Geld tätig werden. Solche Institute werden nachfolgend als „E-Geldinstitute" bezeichnet; der Ausschuß verwendet hierfür die Abkürzung „EGI".

2. Vorbemerkungen

2.1. Der Ausschuß stimmt dem Vorschlag der Kommission zu. Der Markt, d.h. die Gesamtheit der Unternehmen und Verbraucher, muß vor Initiativen geschützt werden, die sich der in jedem Mitgliedstaat gesetzlich vorgesehenen behördlichen Kontrolle der Solididät des Finanzsystems entziehen. Die Einbeziehung der EGI in den Anwendungsbereich der Bankenrichtlinien wird daher vom Ausschuß begrüßt. Allerdings kann der Ausschuß nicht umhin, einige grundsätzliche Vorbehalte zu äußern, die nicht so sehr die Richtlinienvorschläge selbst als vielmehr die Folgen einer „minimalistischen" Anwendung der Richtlinien betreffen. Diese Folgen sind vielleicht auf den ersten Blick nicht offensichtlich, aber gerade deshalb muß jede einzelne Vorschrift im Lichte ihrer Auswirkungen auf andere Bereiche als die aufsichtsrechtliche Kontrolle eingehend untersucht werden.

2.2. Ein grundsätzlicher Vorbehalt betrifft die Grundkonzeption der Richtlinie, die auf eine ziemlich schwache aufsichtsrechtliche Kontrolle ausgerichtet ist und die Erfordernisse einer Überwachung in weitem Sinn nicht berücksichtigt. Diese Feststellung erfordert eine Erläuterung: die Ausgabe von elektronischem Geld ist in erster Linie ein monetäres Phänomen: sie schöpft kein Geld, sondern ersetzt es — zumindest insoweit, als E-Geld gegen Abhebung von Bargeld oder Belastung eines Kontos ohne Gewährung eines Kredits ausgegeben wird. Mit der Einführung der einheitlichen Währung fällt die Überwachung der Euro-Währungsflüsse in die Kompetenz einer zentralen Institution — der Europäischen Zentralbank —, während die aufsichtsrechtliche Kontrolle weiterhin in den Kompetenzbereich der einzelnen nationalen Behörden fällt. Es besteht somit eine unvermeidbare Dyskrasie von Kompetenzen und Aufgaben, die — würden die Richtlinienvorschläge in ihrer derzeitigen Form angewandt — allein durch die vorgesehene Zusammenarbeit zwischen der europäischen Währungsbehörde und den nationalen Aufsichtsbehörden schwer gelöst werden kann.

2.3. Ein weiterer offensichtlicher Mangel der Richtlinie besteht darin, daß ihre Auswirkungen auf die Zahlungssysteme nicht berücksichtigt wurden, die der Kontrolle und Verantwortung der Währungsbehörde unterstehen. Diese Systeme werden allgemein als eine Aufgabe von öffentlichem Interesse betrachtet. Die Interoperabilität der E-Geldsysteme — eine unerläßliche Voraussetzung, um ihre Effizienz für den Binnenmarkt und insbesondere den elektronischen Handel zu gewährleisten — erfordert, daß die Emittenten an Clearing- und Zahlungsausgleichssystemen teilnehmen. Die Zulassung zu solchen Systemen ist äußerst strengen Regeln unterworfen, die von der Notwendigkeit bestimmt werden, systemimmanenten Risiken vorzubeugen: dank einer einfachen Überprüfung dieser Regeln kann man feststellen, daß die E-Geldinstitute, die den minimalistischen Normen des vorliegenden Richtlinienvorschlags entsprechen, schwerlich die notwendigen Anforderungen erfüllen, um Teil der Zahlungssysteme zu werden. Zwar ist die Teilnahme an einem Zahlungsausgleichsverfahren über zugelassene Zwischenstellen möglich, aber eine strenge Kontrolle aller Teilnehmer des Systems ist dennoch unerläßlich. Diese Kontrolle muß darüber hinaus möglichst auf einheitlicher Ebene stattfinden, da das in einem EU-Staat geschaffene E-Geld in den übrigen Mitgliedstaaten frei zirkulieren kann.

2.4. Ein weiterer grundsätzlicher Vorbehalt betrifft den Begriff E-Geld. Unter dieser Bezeichnung wurden zwei Produkte zusammengefaßt, die einige Eigenschaften gemeinsam haben, sich jedoch in technischer und technologischer Hinsicht, insbesondere aber in bezug auf ihre Bestimmung und ihre Auswirkungen am Markt wesentlich unterscheiden.

2.5. Die gemeinsamen Merkmale [1] sind die Möglichkeit der Verwendung ohne Genehmigung einer Bank oder eines Dritten sowie die Anonymität der Verwendung: Sobald ein Bankguthaben oder ein Bargeldbetrag in E-Geld umgetauscht wurden, können diese unter der alleinigen Kontrolle des Besitzers umlaufen und Dritten überwiesen werden, ohne daß ihre Herkunft im Prinzip nachvollziehbar wäre. Diese Eigenschaften machen das E-Geld zum idealen Instrument für die Geldwäsche oder andere unzulässige Zwecke. Die Kommission ist sich dieser Gefahr bewußt, scheint sie jedoch zu unterschätzen, da sie in der Begründung in Klammern darauf hinweist, daß die Geldwäsche-Richtlinie „natürlich" für E-Geldinstitute gelten wird [2]. Der WSA ist der Auffassung, daß die Möglichkeit der Verwendung von E-Geld für kriminelle Zwecke einer der besorgniserregendsten Aspekte ist und daß die Regelung dieses Bereiches in jeder Hinsicht darauf ausgerichtet sein muß, die Gesellschaft vor dieser Gefahr zu schützen.

2.6. Die unterschiedliche Bestimmung schlägt sich darin nieder, daß Softwaregeld grundsätzlich zur Überweisung beliebiger Geldbeträge — von wenigen Cent für die Nutzung einer Internetseite bis zu potentiell grenzenlosen Summen zu Handels-, Finanz- oder irgendwelchen anderen Zwecken — eingesetzt werden kann. Vorausbezahlte Karten sind dahingegen das ideale

[1] KOM(1998) 461 endg., Begründung, „Was ist elektronisches Geld?"

[2] Artikel 2 Absatz 1 des Vorschlags für eine Richtlinie 98/0252 (COD).

Instrument zur Bezahlung kleiner Beträge, eignen sich jedoch kaum für nicht bestimmungsgemäße Verwendungen. Softwaregeld kann daher unterschiedslos von großen Unternehmen oder von Verbrauchern genutzt werden, während die vorausbezahlte Karte im Prinzip nur von Verbrauchern genutzt werden kann. Angesichts der Besonderheiten von Geldwäschegeschäften und der Höhe der übertragbaren Geldbeträge stellen vorausbezahlte Karten ein sehr geringes Risiko dar [1]. Softwaregeld ist hingegen das ideale Instrument des anonymen und unkontrollierten Geldtransfers [2].

2.7. Dieser Aspekt erfordert — und der Ausschuß betont dies mit Nachdruck — eine Klärung in bezug auf die Möglichkeiten der Wiedereinschleusung von Schwarzgeld in den Wirtschaftskreislauf. Vorausbezahlte Karten werden normalerweise mit relativ geringen Geldbeträgen „geladen": maximal 250 ECU nach Angaben der Kommission [3], meist jedoch mit bis zu ca. 150 ECU. Das Laden erfolgt bei den von Kreditinstituten ausgegebenen Karten mittels einer Abhebung von einem Bankkonto; aufgrund der hier erörterten Richtlinie können EGI Karten gegen Barzahlung ausgeben. Wenn die auf den Karten gespeicherten Beträge innerhalb der oben angegebenen Grenzen bleiben, dürfte die Verwendung dieser Karten kein Anlaß zur Besorgnis sein.

2.7.1. Beim Softwaregeld ist der Fall anders gelagert: In den wenigen bislang bekannten Anwendungen funktioniert das „Laden" im Prinzip mittels einer Überweisung von einem Bankkonto, das seinerseits durch Einzahlungen gespeist wird, die gemäß den Vorschriften zur Verhinderung der Geldwäsche einer Aufsicht unterliegen (Kenntnis des Kunden, Überprüfung der Herkunft der Mittel usw.). Es besteht also ein „Filter" zur Prävention: Mit dem — kontrollierten — Bargeld wird, bevor dieses zu anonymem Softwaregeld wird, ein auf einen bestimmten Namen lautendes Bankguthaben gespeist. Bei EGI verwandelt sich das Bargeld direkt in anonymes Softwaregeld, das in Echtzeit an jeden beliebigen Bestimmungsort transferiert werden kann — ein für Kriminelle idealer Umstand. Schon eine oberflächliche Kenntnis der verwendeten Techniken (Verschlüsselung von Botschaften, Verschachtelungen usw.) ermöglicht eine Risikoabschätzung. Der WSA empfiehlt der Kommission nachdrücklich, diesen Aspekt mit größter Aufmerksamkeit zu prüfen, denn auch wenn die Geldwäsche-Richtlinie formal auf EGI Anwendung findet, wird die Kontrolle ihrer tatsächlichen Anwendung äußerst schwierig.

2.8. Auch die Auswirkungen am Markt sind unterschiedlich: Während derzeit vorausbezahlte Karten unter Risikoaspekten noch keinen Anlaß zur Besorgnis geben, kann von Softwaregeld bereits jetzt eine erhebliche potentielle Gefahr für den Markt ausgehen. Wie in den Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der vorgeschlagenen Richtlinie deutlich wird, ist diese Frage von nicht geringer Bedeutung.

2.9. Ferner werden vorausbezahlte Karten im Zahlungsverkehr mit unmittelbarem Kundenkontakt („face-to-face") eingesetzt; Softwaregeld ist hingegen ein Zahlungsmittel beim Fernabsatz, und zwar grundsätzlich für jeden beliebigen Betrag. Es handelt sich um zwei unterschiedliche Produkte, die nur schwer unter einer gemeinsamen Regelung zusammengefaßt werden können, zumindest im Hinblick auf die die Emittenten betreffenden Vorschriften.

2.10. Ein letzter grundsätzlicher Vorbehalt betrifft die internationalen Aspekte. In ihrer Begründung weist die Kommission darauf hin, daß in anderen Ländern die Regulierung von EGI nicht erfolgt ist (USA) bzw. geprüft wird (Japan), ohne jedoch für die Anerkennung der weder regulierten noch kontrollierten EGI von Drittstaaten, die auf dem Gebiet der Europäischen Union tätig werden könnten, Schlüsse zu ziehen, geschweige denn Regeln aufzustellen. Die Zweite Bankenrichtlinie — die auf die EGI ausgedehnt wird — regelt die Niederlassungsfreiheit von Kreditinstituten aus Drittstaaten, die in ihrem Herkunftsland registriert sind und einer Beaufsichtigung unterliegen [4]. Andererseits handelt es sich bei der Ausgabe von E-Geld um die Erbringung von Dienstleistungen ohne Niederlassung; dies wird durch den hier erörterten Richtlinienvorschlag zu EGI bestätigt, in dem ausdrücklich festgestellt wird, daß „im Tausch gegen elektronisches Geld erhaltene Gelder (...) nicht als Einlagen (...) [gelten]" (vgl. Artikel 2 Absatz 4). Demgemäß ist Artikel 3 der Zweiten Bankenrichtlinie nicht anwendbar, wonach „Personen und Gesellschaften, die keine Kreditinstitute sind" die Entgegennahme von Einlagen zu untersagen ist.

2.11. Bei wörtlicher Auslegung der im vorigen Punkt genannten Bestimmungen wäre die Ausgabe von E-Geld durch Gesellschaften aus Drittstaaten, die nicht als Kreditinstitute registriert sind und keiner Regelung unterliegen, eine Finanzdienstleistung durch nicht zugelassene Zwischenstellen und mithin eine untersagte Tätigkeit. Eine derartige Schlußfolgerung ist nach Auffassung des WSA allerdings angesichts der Eigenschaften von E-Geld in der Praxis schwer anwendbar. Es ist nicht absehbar, wie die Verwendung von E-Geld (Softwaregeld) eines Emittenten aus einem Drittstaat durch einen europäischen Empfänger oder das Angebot von Softwaregeld-Dienstleistungen durch einen amerikanischen Emittenten an europäische Kunden kontrolliert und verhindert werden könnte.

2.12. Somit bestehen objektive Schwierigkeiten bei der Ermittlung von Instrumenten, mit denen die Aufsichtsbehörden unterbinden könnten, daß ein Unternehmen aus einem Drittstaat per Telematik Finanzdienstleistungen auf dem Gebiet der Union anbietet. Die

---

[1] Allerdings ist auch in diesem Fall denkbar, daß eine Vielzahl kleiner Beträge, die beispielsweise aus dem Verkauf von Drogen auf der Straße stammen, auf einer „zentralen" Karte zusammenfließen, die frei und anonym verwendbar ist.

[2] Es bestehen zwar hochentwickelte Möglichkeiten, um die Etappen eines Geldtransfers nachzuvollziehen, doch verfügen Geldwäscher über ebenso hochentwickelte Techniken und Technologien zur Umgehung jeglicher Kontrolle.

[3] KOM(1998) 461 endg., Begründung, „Was ist elektronisches Geld?", letzter Absatz.

[4] Artikel 8 der Richtlinie 89/646, ABl. Nr. 386 vom 30.12.1989.

bestehenden Vorschriften sind deutlich, aber ihre mangelnde Einhaltung könnte weit über einen einfachen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit hinausgehen: es könnten unkontrollierbare Währungsströme entstehen. Der Ausschuß kann hierzu keine Lösungen vorschlagen, sondern beschränkt sich darauf, auf diesen sehr wichtigen Aspekt aufmerksam zu machen.

2.13. Schließlich ist der Ausschuß besorgt über die Auswirkungen, die eine allzu „minimalistische" Rechtsetzung auf den Verbraucherschutz haben könnte. Die Beaufsichtigung der EGI soll vermeiden, daß diese Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten haben oder hierzu nicht in der Lage sind. Der Grundsatz gilt natürlich für alle Kreditinstitute, und dessen Ausdehnung auf EGI ist absolut akzeptabel. Dennoch sind, wie die Praxis zeigt, trotz der Aufsicht Zwischenfälle möglich. In diesen Fällen genießen die Verbraucher keinen Schutz vor dem Verlust ihres Eigentums, da E-Geld nicht als „Einlage" betrachtet wird und somit nicht von Einlagegarantiefonds gedeckt ist. Das kann zu Recht mit dem Argument begründet werden, daß ein solcher Schutz angesichts der Geringfügigkeit der bei den vorausbezahlten Karten in Frage stehenden Beträge nicht unverzichtbar ist; beim Softwaregeld, wo potentiell sehr viel bedeutendere Beträge auf dem Spiel stehen, ist dieses Argument hingegen haltlos.

2.14. Das Hauptproblem betrifft im übrigen den Aspekt des Schutzes des Marktes im allgemeinen und insbesondere der E-Geld-Gläubiger im Anschluß an den Absatz von Waren oder Dienstleistungen. Bei Insolvenz eines EGI könnten die E-Geld-Gläubiger ihre Ansprüche nicht einfordern. Für den einzelnen Gläubiger wäre dabei die Höhe des Anspruches möglicherweise nicht sehr erheblich, aber die Summe der Verbindlichkeiten gegenüber dem Gesamtmarkt könnte so hoch sein, daß sie für die Zahlungssysteme und den Markt selbst ein systemimmanentes Risiko birgt. Diese Bemerkung erlangt besondere Bedeutung, wenn man berücksichtigt, daß die Mehrheit der Gläubiger aus Klein- und Mittelbetrieben des Handels-, Fremdenverkehrs- oder Dienstleistungssektors besteht. Man sollte sich von den derzeit relativ geringen Beträgen nicht irreleiten lassen. Wenn es zutrifft, daß — wie die Kommission es formuliert — „im voraus bezahlte Karten (...) potentiell auf längere Sicht einen erheblichen Teil der Bargeldzahlungen ersetzen [können]" und daß „Softwaregeld sich als das Zahlungsinstrument für den zunehmenden elektronischen Geschäftsverkehr im Internet" [1] erweist, können bald immense Summen auf dem Spiel stehen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Wirtschaftsakteure sowohl bereits bei der Aufnahme als auch insbesondere bei der Ausübung ihrer Wirtschaftstätigkeit strengen, permanenten und gründlichen Kontrollen zu unterziehen. Hierbei handelt es sich um Bedingungen, die nach Auffassung des Ausschusses unverzichtbar sind und denen im Richtlinienvorschlag offenbar nicht in befriedigender Weise Rechnung getragen wurde.

2.15. Die Einrichtung eines Garantiefonds für E-Geld, der die Eigentümer und Nutzer bei Konkurs des Emittenten schützt, wäre wohl schwierig und kostspielig, und seine Verwaltung dürfte noch problematischer sein; da keine Alternativlösungen vorliegen, gewinnt die Empfehlung im vorhergehenden Absatz noch an Bedeutung.

3. Besondere Bemerkungen zum Vorschlag für eine Richtlinie über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeiten von E-Geldinstituten [2]

3.1. *Artikel 1: Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen und Beschränkung des Tätigkeitsbereichs*

3.1.1. Die Bestimmung des Begriffs „elektronisches Geld" nach Absatz 3 Buchstabe b) dieses Artikels ist offenbar unbefriedigend, da hierdurch zwei Produkte unter einer Bezeichnung zusammengefaßt werden, die in Wirklichkeit, wie oben (Punkt 2.2 bis 2.7) ausgeführt, unterschieden werden müssen. Die Begriffsbestimmungen in Absatz 3 Buchstabe b) Ziffer iii) (elektronischer Ersatz für Münzen und Banknoten) und Ziffer iv) (elektronische Transfers von Kleinbetragszahlungen) eignen sich gut für vorausbezahlte Karten, aber durchaus nicht für Softwaregeld.

3.1.2. Insbesondere zu Absatz 3 Buchstabe b) Ziffer iv) merkt der Ausschuß an, daß der Begriff „Kleinbetragszahlungen" zu ungenau und für eine Richtlinie, die Klarheit erfordert, nicht akzeptabel ist. Es ist nicht klar, was die Kommission unter dem Begriff „Kleinbetragszahlungen" versteht, und dieser kann in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden. Auch werden in keinem Artikel des Vorschlags Grenzen für E-Geld-Beträge festgelegt. Durch dieses Versäumnis wird nach Ansicht des Ausschusses die implizite Begrenzung in der Begriffsbestimmung der Kommission unwirksam oder unlogisch (s. Ziffer 3.7, 3.7.1 und 3.7.2 dieses Dokuments).

3.1.3. Die schwerwiegendsten Vorbehalte betreffen im übrigen die Qualität der EGI, die aufgrund der Bestimmungen von Absatz 3 Buchstabe a) und Buchstabe b) Ziffer i) elektronisches Geld in beliebiger Form ausgeben können. Wie oben ausgeführt, kann die Ausgabe von Softwaregeld eine sehr viel gewichtigere Tätigkeit sein und mit sehr viel ernsteren Folgen einhergehen als die Ausgabe von vorausbezahlten Karten. In der Richtlinie sollte klar zwischen diesen beiden Tätigkeiten getrennt werden, und die Emittenten von Softwaregeld sollten erheblich strengeren Bestimmungen unterworfen werden als derzeit vorgesehen.

3.2. *Artikel 2: Anwendung der Bankrechtskoordinierungs-Richtlinien*

3.2.1. Die vorgeschlagene Regelung für die Anwendbarkeit, die Ausnahmen und Abweichungen von aufsichtsrechtlichen Verpflichtungen der EGI aufgrund der in Absatz 1, 2 und 3 dieses Artikels genannten Bankenrichtlinien kann den Anstoß zu übermäßig technischen Diskussionen geben, die eine lange und komplizierte, lediglich Fachleuten zugängliche Abhandlung erfordern würden. Nach einer zusammenfassenden — und

[1] KOM(1998) 461 endg.

[2] 98/0252 (COD).

natürlich auch technischen — Prüfung der gesamten Materie ist der Ausschuß der Auffassung, daß die Verpflichtung der EGI zu solider Geschäftsführung und Vermögensverwaltung eher theoretisch als tatsächlich gegeben ist. Für diesen Artikel gilt, was in Ziffer 3.5.1 und 3.5.2 zu Artikel 5 ausführlicher dargelegt wird: auch wenn verschiedene Behörden strengere Regeln anwenden werden, ist bereits offensichtlich, daß andere Behörden nicht bereit sein werden, ihnen dabei zu folgen.

3.2.2. Im letzten Absatz dieses Artikels wird angedeutet, daß nicht ausgegebene E-Geld-Beträge eventuell vertragsgemäß nicht rückzahlbar sind und mithin dem Emittenten zufallen. Die Auffassung des Ausschusses steht hierzu in völligem Widerspruch. Die Rückzahlbarkeit nicht ausgegebener Beträge muß stets ausdrücklich vorgesehen sein. Dabei geht es nicht nur um die grundsätzliche Anerkennung von Verbraucherrechten; juristisch ist die Unterlassung der Rückzahlung zweifellos als ungerechtfertigte Bereicherung [1] zu werten. Auch der Grundsatz der Vertragsfreiheit gilt nicht: Da die Ausgabe von E-Geld die Folge eines Adhäsionsvertrages ist, wäre jede Klausel, die einen unbilligen Vorteil für den Verkäufer vorsieht, nach den Richtlinien über den Konsumentenschutz rechtswidrig.

3.2.3. Die Einbeziehung der Rückzahlungspflicht hätte die bereits wenig fundierte, im ersten Teil des fraglichen Absatzes aufgestellte These erschüttert, wonach die Ausgabe von E-Geld keine Entgegennahme von Einlagen im Sinne von Artikel 3 der Richtlinie 89/646/EWG [2] darstellt. Der Ausschuß möchte auf diese eher willkürliche Einschätzung nicht näher eingehen, doch kann er nicht akzeptieren, daß zu deren Stützung die Verbraucherrechte beeinträchtigt werden sollen. Daher schlägt der Ausschuß vor, daß die Gewährleistung der Verbraucherinteressen in Form einer „Erstattung" der nicht ausgegebenen Beträge anstelle einer „Rückzahlung" erfolgt.

3.2.4. Insgesamt betrachtet ist nicht einzusehen, warum in eine Richtlinie zur aufsichtsrechtlichen Kontrolle eine Vorschrift aufgenommen werden soll, die die vertraglichen Beziehungen zwischen dem Emittenten und dem Inhaber betrifft; wenn diese Vorschrift aber wirklich beibehalten werden soll, so muß sie genau das Gegenteil vorsehen: die eingezahlten, ungenutzten Beträge müssen immer erstattungsfähig sein.

3.3. *Artikel 3: Anfangskapital und laufende Eigenkapitalanforderungen*

3.3.1. Nach den Bestimmungen dieses Artikels müssen EGI über ein Anfangskapital von mindestens 500 000 ECU und jederzeit über ein Eigenkapital in Höhe von mindestens 2 % ihrer Finanzpassiva verfügen (für Kreditinstitute beträgt das Verhältnis 8 %). Der Ausschuß bezweifelt ernsthaft, daß diese Werte fundiert sind, insbesondere im Hinblick auf das Anfangskapital. Eine halbe Million ECU (Euro) ist zur Aufnahme einer soliden Wirtschaftstätigkeit, so begrenzt ihr Umfang auch sein mag, sicherlich nicht ausreichend. Angesichts des dauerhaft aufrechtzuerhaltenden Verhältnisses von 2 % zu den entgegengenommenen Finanzmitteln stellt sich die Frage, ob und wie ein so kleines Unternehmen — falls dessen Wirtschaftstätigkeit erfolgreich ist — die notwendigen Finanzmittel unverzüglich beschaffen kann.

3.3.2. Angesichts der wesentlichen Unterschiede zwischen den Emittenten von vorausbezahlten Karten und den Emittenten von Softwaregeld schlägt der Ausschuß die Anhebung der Mindestkapitalbeträge auf 1 Millionen ECU (Euro) sowie 3 % für die ersteren und auf mindestens 3 Millionen ECU (Euro) sowie 6 % für letztere vor. Der Ausschuß hat Verständnis für die Bestrebung der Kommission, einer möglichst großen Anzahl neuer Wirtschaftsakteure den Zugang zu neuen Wirtschaftstätigkeiten zu ermöglichen, aber dieses Ziel kann und darf nicht durch eine Beeinträchtigung des Aufsichtsrechts erreicht werden, das — um noch einmal darauf hinzuweisen — dem Schutz des Marktes dient.

3.4. *Artikel 4: Kapitalanlagebeschränkungen*

3.4.1. In Absatz 1 dieses Artikels werden die Arten von Aktiva festgelegt, in denen EGI die entgegengenommenen Mittel anlegen können. Da EGI nicht als Kreditinstitute betrachtet werden, die diese Beträge in Finanzierungen anlegen, und angesichts der besonderen Tätigkeit von EGI sollen die betreffenden Aktiva prinzipiell ein Risikogewicht von 0 % aufweisen und hochliquide sein (Sichteinlagen und Schuldtitel). Dieser Grundgedanke scheint durchgehend befolgt zu werden, abgesehen von Absatz 1 Buchstabe b) Ziffer (iv), deren aktueller Wortlaut den Eindruck vermittelt, als sollten Investitionen in von jedem beliebigen nicht mit EGI verbundenen Unternehmen ausgegebene Kreditinstrumente erlaubt werden. Nicht alle auf dem Markt verfügbaren Kreditinstrumente sind sicher und liquide; der Ausschuß kann sich kaum vorstellen, daß diese Vorschrift so allgemein konzipiert sein soll. Daher regt er eine präzisere und restriktivere Neufassung dieses Punktes an.

3.4.2. Ansonsten erfordert der Artikel keine besonderen Kommentare. Der Ausschuß weist die Kommission im übrigen auf Absatz 6 hin, der die zuständigen Behörden verpflichtet, dafür zu sorgen, daß „unverzüglich" Abhilfe geschaffen wird, wenn der Wert der Aktiva den Betrag der Finanzpassiva unterschreitet. Es ist nicht deutlich, mit welchen Mitteln die Behörden Kenntnis von einer kritischen Situation erhalten sollen, wenn der folgende Artikel 5 vorschreibt, daß die zuständigen Behörden selbst die Einhaltung der Regeln durch die EGI „mindestens" zweimal jährlich auf der Grundlage der von den EGI bereitgestellten Daten überprüfen.

---

[1] Dies ist nach Auffassung des Ausschusses bei Einmalkarten (wie Telefonkarten), die keine Rückzahlung vorsehen, der Fall. Diese Karten werden gleichwohl nicht von der Richtlinie erfaßt. Angesichts der damit eingezogenen Geldbeträge werden Verbraucherverbände allerdings auf diese Frage aufmerksam.

[2] Wortlaut des Artikels: „Die Mitgliedstaaten untersagen Personen oder Gesellschaften, die keine Kreditinstitute sind, die (...) Entgegennahme von Einlagen oder anderen rückzahlbaren Geldern des Publikums (...)."

3.5. *Artikel 5: Kontrolle durch die zuständigen Behörden*

3.5.1. Dieser Artikel enthält den in der obigen Ziffer 3.4.2 erwähnten Widerspruch, der offenbar auf einen inakzeptablen Aufsichtsbegriff zurückgeht. Mit der Vorschrift, daß eine Prüfung anhand vorgelegter Daten alle sechs Monate stattfinden soll, wird die Notwendigkeit einer permanenten Beaufsichtigung von Unternehmen, die naturgemäß hochliquide und solvent sein müssen, unterbewertet. Es stimmt, daß in der Praxis die Aufsichtsbehörden einiger Länder strengere und mit den gesunden Grundsätzen der Überwachung übereinstimmende Regeln vorschreiben werden; aber dies schaltet nicht das Risiko aus, daß in anderen Ländern „minimalistische" Regeln erlassen werden und auf diese Weise eine Wettbewerbsverzerrung zwischen E-Geldinstituten verschiedener Länder entsteht. Ein solches Risiko ist um so realer, wenn man berücksichtigt, daß sich zu Beginn einige Länder gegen eine Richtlinie in diesem Bereich ausgesprochen haben: dazu gezwungen, sie anzunehmen, werden sie sie in ihrer „lockersten" Form in ihr Recht übernehmen.

3.5.2. Der Ausschuß ist sich nicht sicher, ob alle zuständigen nationalen Behörden in der Praxis aus eigener Initiative ein Konzept der sorgfältigen Beaufsichtigung verfolgen und die Lage jedes EGI in kurzen Abständen prüfen werden, was rechtzeitige Maßnahmen ermöglicht, wie dies bereits für alle Kreditinstitute der Regelfall ist. Artikel 5 sollte daher den einzelstaatlichen Behörden vorschreiben, die EGI derselben und ebenso häufigen Beaufsichtigung zu unterziehen wie die übrigen Finanzinstitute.

3.6. *Artikel 6: Solide und umsichtige Geschäftsführung*

3.6.1. Dieser Artikel geht auf die Bestimmungen der Zweiten Bankenrichtlinie zurück und enthält die aufgrund der besonderen Art der Tätigkeit von EGI notwendigen Anpassungen. Der Ausschuß hat hierzu keine besonderen Anmerkungen.

3.7. *Artikel 7: Freistellung*

3.7.1. Nach Absatz 1 dieses Artikels sind EGI mit rein nationaler Geschäftstätigkeit, a) deren Gesamtbetrag der Finanzpassiva (entgegengenommene und noch nicht verwendete E-Geld-Beträge) üblicherweise unter 10 Millionen ECU und in keinem Fall über 12 Millionen ECU liegt und b) die E-Geld für einen Höchstwert von 150 ECU pro Verwender ausgeben, von verschiedenen Verpflichtungen freigestellt:

— von der Verpflichtung gemäß Artikel 1 Absatz 4 dieser Richtlinie, Finanzaktivitäten von anderen Aktivitäten zu trennen;

— von der Verpflichtung gemäß Artikel 3 Absatz 1, über ein Anfangskapital von mindestens 500 000 ECU zu verfügen;

— von der an bestimmte Bedingungen gebundenen Registrationspflicht gemäß Artikel 8;

— von der Einhaltung der Bestimmungen der Ersten und Zweiten Bankenrichtlinie.

3.7.2. Diese Bestimmungen gehen offensichtlich auf die Absicht zurück, „kleine" lokale Initiativen von Verpflichtungen freizustellen, die eventuell mit zu hohen Kosten verbunden sind. Die Konsequenzen könnten allerdings über das von der Kommission vorgesehene Maß hinausgehen. In der Praxis unterliegen EGI von „vernachlässigbarer" Bedeutung (sind entgegengenommene Beträge in Höhe von 10 Millionen ECU (Euro) tatsächlich vernachlässigbar?) keinen Bedingungen und — weitgehend — keiner Kontrolle. Eine derart liberale Maßnahme fördert zweifellos das Entstehen kleiner lokaler Systeme, doch stellt sich die Frage nach dem Nutzen für den Markt: einerseits wäre es unmöglich, die Entwicklungen des Phänomens zu kontrollieren, und andererseits würde die Verhütung von Mißbrauch und Insolvenz schwierig, wobei letztere Gefahr aufgrund des einfachen Marktzugangs auch für Initiativen kleinster Reichweite und für unprofessionelle Anbieter real gegeben ist.

3.7.3. Der Ausschuß erinnert diesbezüglich daran, daß die Kommission mehrfach die Interoperabilität der Zahlungssysteme empfohlen hat — eine von den Verbrauchern als unverzichtbar betrachtete und geforderte Bedingung, die jedoch mit den kleinen Systemen sicherlich nicht erreichbar ist.

3.7.4. Die Kommission räumt selbst ein, daß die Emission von E-Geld sicherlich kein Phänomen von vernachlässigbarer Bedeutung ist, indem sie zu Beginn ihrer Begründung darauf hinweist, daß die elektronische Geldbörse „potentiell einen erheblichen Teil der Bargeldzahlungen ersetzen" kann. Der Ausschuß stellt sich daher die Frage, ob die vom betreffenden Artikel vorgesehene Freistellung mit den Aussagen im Abschnitt „Geldpolitik" dieser Begründung vereinbar ist, wonach unter anderem „den potentiellen Auswirkungen der Ausgabe von E-Geld auf die Geldpolitik Rechnung zu tragen" ist. Das Phänomen muß daher unter all seinen Aspekten, auch wenn sie scheinbar nebensächlich sind, verfolgt werden.

3.7.5. Daneben ist zu berücksichtigen, daß die bereits bestehenden Initiativen von Sportvereinen und ähnlichen Einrichtungen das Einsammeln von Geldern (oder wie immer man es nennen mag) als bequeme und lukrative Einnahmequelle nutzen: Die Möglichkeit, in völliger Freiheit, ohne Kontrollen und vor allem ohne Trennung der Finanztätigkeiten von den „übrigen" Tätigkeiten zu handeln, bringt für die Verbraucher und den Markt erhebliche Risiken mit sich.

3.7.6. Der Ausschuß lehnt anschließend die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) vorgesehenen Freistellungen entschieden ab.

3.7.7. Bei dieser Gelegenheit sei noch eine weitere Bemerkung angefügt: Für E-Geld (wobei aber offensichtlich vorausbezahlte Karten gemeint sind) werden Freistellungen vorgesehen, wenn die Höchstgrenze für die Ladung 150 ECU (Euro) beträgt; mit der Richtlinie soll also offenbar keine verbindliche Obergrenze festgelegt werden, bis zu der die E-Geld-Speicher, und insbesondere

vorausbezahlte Karten, aufladbar sind. Auf die Festlegung einer Obergrenze als notwendige Verbraucherschutzmaßnahme sollte jedoch keinesfalls verzichtet werden.

3.7.7.1. Aufgrund der von der Kommission festgestellten „Anonymität" [1] einer vorausbezahlten Karte ist bei Verlust (oder Diebstahl) der Karte der Geldverlust — wie bei Bargeld — endgültig. Es muß vermieden werden, daß dem Verbraucher ein Zahlungsmittel bereitgestellt wird, dessen Verlust schweren Schaden nach sich zieht. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, den Schaden innerhalb üblicherweise tragbarer Grenzen zu halten. Die Kommission hat bereits früher die Höhe eines tragbaren Schadens festgelegt. In der Empfehlung [2] zu den Beziehungen zwischen Karteninhabern und Kartenausstellern wurde vorgeschrieben, daß bei Verlust oder Diebstahl der Karte der Verbraucher — nur in bestimmten Fällen — bis zu einer Höchstgrenze von 150 ECU selbst für den Schaden einzutreten hat.

3.7.7.2. Bei konsequenter Anwendung dieses Ansatzes muß die Kommission für vorausbezahlte Karten, die bei Verlust mit einem höheren Risiko behaftet sind als Kredit- und Debetkarten, dieselbe Höchstgrenze von 150 ECU festlegen. Und wenn die vorausbezahlte Karte dazu dienen soll, „kleine" Zahlungen (siehe oben, Punkt 3.1.2 der vorliegenden Stellungnahme) durchzuführen, warum sollten dann auch Karten mit hohem, ja potentiell unbegrenztem Wert herausgegeben werden? Der WSA schlägt schließlich vor, in der Richtlinie die Höchstgrenze von 150 Euro für das E-Geld ausdrücklich festzulegen; Softwaregeld, das ganz andere Eigenschaften hat, sollte keiner Höchstgrenze unterliegen.

3.8. *Artikel 8: Bestandsschutz*

3.8.1. Analog zu den Bestimmungen der Zweiten Bankenrichtlinie werden EGI, die ihre Tätigkeit vor dem Inkrafttreten der einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie bereits aufgenommen haben, als zugelassen betrachtet. Der Ausschuß hat hiergegen keine Einwände, empfiehlt jedoch, den bis zum 31. Dezember 1999 (in Artikel 9 vorgesehenes Datum für das Inkrafttreten der einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie) in Betrieb genommenen Systemen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Um zu verhindern, daß solche Systeme eilig zur Ausnutzung der „Gesetzeslücke" auf Gemeinschaftsebene geschaffen werden, wäre es möglicherweise besser gewesen, die Wahrung angestammter Rechte denjenigen Institutionen vorzubehalten, die zu einem bestimmten Datum, z. B. am 31. Juli 1998, bereits existierten.

4. **Besondere Bemerkungen zum Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG** [3]

4.1. Der Ausschuß hat keine besonderen Bemerkungen zu diesem Richtlinienvorschlag, der eine logische Folge des vorhergehenden Vorschlages ist. Gemäß dieser Richtlinie fallen EGI unter den von der Ersten Bankenrichtlinie vorgesehenen und von der Zweiten Bankenrichtlinie übernommenen Begriff „Kreditinstitut".

4.2. Allerdings scheint in Artikel 3 eine Inkongruenz vorzuliegen: Die Richtlinie soll am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft treten, während die Richtlinie über die Beaufsichtigung von E-Geldinstituten (in Artikel 9) deren Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 1999 vorsieht. Dies würde dazu führen, daß zwischen dem Datum des Inkrafttretens dieser Richtlinie und dem 31. Dezember 1999 „Kreditinstitute" (EGI) bestehen, die im Gegensatz zu anderen, bereits von einer Regelung erfaßten „Kreditinstituten" (Banken) keiner europäischen Regelung unterliegen.

5. **Schlußfolgerung**

Der Ausschuß, der die Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens vertritt, stellt fest, daß die Kommission sich bei der Abfassung dieser Richtlinie vorwiegend von den Gesichtspunkten der Marktöffnung bei größtmöglichem Wettbewerb leiten ließ und folglich die Regelung auf das geringstmögliche Maß beschränkte. und dem 31.12.1999 „Kreditinstitute" (EGI) bestehen, werden seines Erachtens jedoch die Folgen der Anwendung dieser Richtlinie in anderen Bereichen, die zum Teil nicht im Zuständigkeitsbereich der Kommission liegen (monetäre Auswirkungen) oder nicht in eine Richtlinie über aufsichtsrechtliche Kontrolle gehören, der Schutz des Marktes (der Verwender — Verbraucher und Unternehmen), sowie der Schutz der Gesellschaft vor der organisierten Kriminalität. Unter diesen Gesichtspunkten bedarf die Richtlinie einer sorgfältigen Überarbeitung.

---

[1] KOM(1998) 461 endg., Begründung, „Was ist elektronisches Geld?", vorletzter Absatz.

[2] KOM(97) 353 endg. vom 9.7.1997 und Stellungnahme des WSA: ABl. C 95 vom 30.3.1998.

[3] 98/0253 (COD).

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung (EG) des Rates über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums“ [1]

(1999/C 101/16)

Der Rat beschloß am 24. April 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 17. Dezember 1998 an. Berichterstatter war Herr Kienle.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 27. Januar 1999) mit 59 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Europäische Rat in Cardiff (15./16. Juni 1998) hat die seit dem Gipfel in Luxemburg erzielten Fortschritte bei der Vorbereitung der Erweiterung begrüßt. Ebenso hat er dazu ermutigt, mit der Beitrittspartnerschaft zügig fortzufahren. Insbesondere hat sich der Europäische Rat zu den im Rahmen der Beitrittspartnerschaften festgelegten Prioritäten für Landwirtschaft, Umwelt und Verkehr bekannt.

1.2. Im Rahmen der Agenda 2000 sollen ab dem Jahr 2000 jährlich 3 Milliarden ECU als Vorbeitrittshilfen für alle 10 MOE-Beitrittskandidaten eingesetzt werden, davon

— 1,5 Milliarden ECU PHARE-Mittel;

— 1 Milliarden ECU Strukturbeihilfen, insbesondere für Umwelt und Verkehr (ISPA);

— 500 Millionen ECU Hilfen für den Agrarbereich (SAPARD).

1.3. Das PHARE-Programm, das schon bisher in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten den Wandlungsprozeß hin zur Marktwirtschaft unterstützte, soll also fortgesetzt werden. Die neuen Instrumente der Vorbeitrittshilfe, nämlich Strukturhilfen und Agrarhilfen, sollen den weiteren Anpassungsprozeß vor dem Beitritt fördern und insbesondere die Erfüllung des „acquis communautaire“ ermöglichen.

1.4. Die Vorbeitrittshilfe im Agrarbereich soll sich mit den Prioritäten der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik decken und vorrangig — eigens für jedes Land — der Umstrukturierung und Modernisierung der landwirtschaftlichen Produktion sowie der Verarbeitung und Vermarktung der Nahrungsmittel dienen. Als Fördermaßnahmen sind nach Artikel 2 u.a. vorgesehen:

— Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben;

— Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen;

— Verbesserung der Strukturen für Qualitäts-, Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen;

— landwirtschaftliche Produktionsverfahren, die dem Umweltschutz und der Landschaftspflege dienen;

— die Gründung von Erzeugergemeinschaften;

— Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Erbes;

— Erstellung von Grundbüchern und deren Aktualisierung;

— die Entwicklung der ländlichen Infrastruktur;

— Bewirtschaftung der Wasserressourcen;

— Forstwirtschaft einschließlich Aufforstung.

1.5. Die Förderung erfolgt in Form mehrjähriger Programme, die nach den Leitlinien und Grundsätzen der operationellen Programme im Rahmen der Strukturpolitik aufgestellt werden sollen.

1.6. Die Heranführungshilfen für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume (500 Millionen ECU zu konstanten Preisen von 1997) sollen nach dem Agenda-2000-Vorschlag aus dem EAGFL, Abteilung Garantie finanziert werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß bekennt sich auch in dieser Stellungnahme zur Osterweiterung der Europäischen Union als einmaliger historischer Gelegenheit, um die europäischen Völker in einem gemeinsamen Haus zu vereinen. Von besonderer Bedeutung für die Diskussion der Heranführungshilfen für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume sind folgende bisherigen Stellungnahmen des Ausschusses:

— Initiativstellungnahme zu den Konsequenzen des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Länder für die Gemeinsame Agrarpolitik (Berichterstatter: Herr Bastian), CES 1505/96 [2];

[1] ABl. C 150 vom 16.5.1998, S. 14.

[2] ABl. C 75 vom 10.3.1997.

— Die landwirtschaftlichen Aspekte der Agenda 2000 (Berichterstatter: Herr Bastian), CES 1396/97 [1];

— Intensivierung der Heranführungsstrategie (Berichterstatter: Herr Hamro-Drotz), CES 456/98 [2].

2.2. Man muß sich immer wieder vor Augen halten, daß in den 10 Bewerberländern die Landwirtschaft eine äußerst bedeutsame Rolle spielt. Dies gilt für den Anteil am Bruttoinlandsprodukt ebenso wie für den Anteil der im Agrarsektor Beschäftigten. Nach Darstellung der Kommission sind in den MOEL 22,5 % aller Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig, während es in der EU (15) nur rund 5,1 % sind. Doch auch in allen Mitgliedstaaten der EU (15) waren in früheren Jahren die Anteile der in der Landwirtschaft Beschäftigten wesentlich höher als heute. Dies veranschaulicht, daß Landwirtschaft und ländliche Regionen in den MOEL noch vor großen Anpassungsproblemen stehen, zumal die Beschäftigungsalternativen auf dem Lande äußerst gering sind Es ist offenkundig, daß z. B. in Polen viele Bauernhöfe kaum für den Markt produzieren und nur äußerst niedrige Einkommen erzielen.

2.3. Nach Jahren einer tiefen Anpassungskrise seit 1989/1990 beginnt die Landwirtschaft in den meisten MOEL erst jetzt wieder allmählich Tritt zu fassen. Der jüngste Bericht der GD VI der Europäischen Kommission vom 2. Oktober 1998 über die Lage und voraussichtliche Entwicklung in den MOEL schildert schonungslos die gravierenden Schwächen der Agrarstrukturen und die erheblichen Anpassungsprobleme der Agrar- und Ernährungswirtschaft dieser Länder.

2.3.1. Insbesondere wird deutlich, daß es nicht ausreicht, eine Bodenreform und Privatisierung nur „auf dem Papier“ abzuwickeln. Vielmehr kommt es jetzt auf verstärkte Eigenanstrengungen der MOE-Länder an, um eine endgültige Klärung der Eigentumsrechte zu erreichen, die Betriebe umzustrukturieren und funktionierende Immobilienmärkte zu schaffen. Ebenso dürfen die Eigenanstrengungen in den MOE-Ländern nicht erlahmen, um die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereiche grundlegend zu modernisieren. Gleiches gilt schließlich für die Erlangung des „acquis communautaire“ bei der Schaffung von Marktorganisationen, Vermarktungskanälen sowie beim Aufbau des erforderlichen Verwaltungsapparats.

2.4. Der Ausschuß akzeptiert zwar im grundsätzlichen die Erwägungen des Entwurfs für eine gemeinschaftliche Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes während des Heranführungszeitraums.

2.5. Der Ausschuß sieht sich jedoch in seinen bisherigen Einschätzungen bestätigt, daß sich der Wiederaufschwung der Landwirtschaft in den Bewerberländern deutlich langsamer vollzieht, als dies die Europäische Kommission früher angenommen hatte.

2.6. Damit stellt sich in aller Dringlichkeit die Frage nach der Erfüllung der „Kriterien von Kopenhagen (1993)“ als Voraussetzung für einen Beitritt. Der Ausschuß ist davon überzeugt, daß ein überstürzter Beitritt unweigerlich fatale Folgen für die Beschäftigung im ländlichen Raum hätte. Deshalb müssen Übergangsperioden auch in der Gemeinsamen Agrarpolitik vorgesehen werden.

2.7. Der Ausschuß ist der festen Überzeugung, daß der in Artikel 2 des Verordnungsentwurfs vorgestellte Maßnahmenkatalog zwar wünschenswert ist, angesichts der begrenzten Finanzmittel aber viel zu umfassend ausfällt. Damit wird der — falsche — Eindruck erweckt, als komme ein „goldenes Schiff“ angelandet. Zum anderen steigt automatisch die Gefahr einer Fehlallokation. Oder es erfolgt eine Festlegung durch die EU-Administration, was wiederum von den Empfängern als „Diktat“ empfunden wird und schon dadurch die Erfolgsaussichten schmälert. Es sei daran erinnert, daß es in den MOEL auch negative Erfahrungen mit ausländischen Consultings-Instituten gab.

2.7.1. Deshalb empfiehlt des Ausschuß dringend eine deutlich stärkere Konzentration der Maßnahmen auf die Vorbereitung der Übernahme des „acquis communautaire“ und damit auch der GAP .Ebenso sollte eine transparentere Abgrenzung zwischen den Vorbeitrittshilfen ISPA, SAPARD und dem PHARE-Programm erfolgen.

2.8. Der Ausschuß begrüßt, daß eine enge Zusammenarbeit mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern geplant ist, und zwar von der Erarbeitung und Durchführung einschließlich Finanzierung bis zur Bewertung der Maßnahmen. Hierbei gilt es, Lehren aus bisher teilweise ernüchternden Erfahrungen — z. B. im Rahmen des PHARE-Programms — zu ziehen. Bislang bilden sich in den MOEL nur zögerlich pluralistische Gesellschaftsstrukturen heraus. Auch die Interessengruppen in der Landwirtschaft sind oft nur schwach entwickelt, weisen einen geringen Organisationsgrad auf oder bekämpfen sich gegenseitig.

2.8.1. Um so mehr drängt der Ausschuß darauf, dem Humankapital höchste Priorität einzuräumen und besonderes Augenmerk auf die Stärkung der gesellschaftlichen Kräfte zu richten. Sollen sich die Veränderungen wirtschaftlich erfolgreich und sozial verträglich vollziehen, ist ein intensiver gesellschaftlicher Dialog — voran zwischen den Wirtschafts- und Sozialpartnern — hierfür Grundvoraussetzung. Ein wichtiges Ziel sollte auch die Bildung von vitalen und ausreichend repräsentativen Organisationen sein. Der Ausschuß hält es für wünschenswert, daß dem Entstehen und der Pflege von Städte- und Dorfpartnerschaften zwischen West- und Osteuropa sowie dem Praktikantenaustausch junger Berufstätiger ein größerer Stellenwert eingeräumt wird.

2.8.2. Der Ausschuß bietet sich aufgrund seiner Erfahrungen und seiner Kompetenz als ideale Stelle für einen intensiven Gedanken- und Erfahrungsaustausch an, insbesondere in den frühen Stadien der Programme. Hierbei sollte auch auf die bereits bestehenden bzw.

[1] ABl. C 73 vom 9.3.1998.
[2] ABl. C 157 vom 25.5.1998.

in Vorbereitung befindlichen Gemischten Beratenden Ausschüsse des WSA zurückgegriffen werden.

2.9. Der Ausschuß hat sich wiederholt grundsätzlich positiv zu Heranführungshilfen für die Landwirtschaft in den Bewerberländern geäußert. Zwar ist sich der Ausschuß darüber im klaren, daß diese Gemeinschaftsaktion nur eine Ergänzung zu den entsprechenden einzelstaatlichen Aktionen sein und niemals die Eigenanstrengungen der Beitrittsländer ersetzen kann. Dennoch haben sich zwischenzeitlich die Bedenken noch verstärkt, daß die vorgeschlagene finanzielle Mittelausstattung von jährlich 500 Millionen ECU für die Gesamtzahl der 10 MOE-Beitrittskandidaten schlicht und einfach unzureichend ist.

2.10. Der Ausschuß weist darauf hin, daß in den kommenden Jahren die Beschäftigtenzahl in der Landwirtschaft der MOEL drastisch sinken wird. Die dringend erforderliche soziale Abfederung und Schaffung neuer Arbeitsplätze übersteigt jedoch die Möglichkeiten der Gemeinsamen Agrarpolitik bei weitem. Deshalb bekräftigt der Ausschuß seinen Vorschlag, über PHARE, ISPA und SAPARD hinaus einen separaten Fonds für den Heranführungszeitraum einzurichten, der mit einem beträchtlichen Mittelansatz aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert wird. Angesichts der aktuellen politischen Diskussionen über ein mögliches Einfrieren des EU-Haushaltes verweist der Ausschuß darauf, daß dies unweigerlich gravierende Auswirkungen auf die vorgeschlagenen Vorbeitrittsprogramme hätte.

Brüssel, den 27. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

— dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich des Vorsteuerabzugs", und

— dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über Kontrollmaßnahmen sowie Maßnahmen im Rahmen des Erstattungssystems und der Verwaltungszusammenarbeit zur Durchführung der Richtlinie 98/xxx/EG" [1]

(1999/C 101/17)

Der Rat beschloß am 27. Juli 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 99 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 15. Dezember 1998 an. Berichterstatter war Herr Walker.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 28. Januar 1999) mit 99 gegen 8 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Aufgrund der Änderungen, die mit der Übergangsregelung am gemeinsamen Mehrwertsteuersystem vorgenommen worden sind, konnten die Kontrollen und Verwaltungsverfahren, die dem Überschreiten einer Landesgrenze innerhalb der Europäischen Union vorausgehen oder damit verbunden sind, zum 1. Januar 1993 aufgehoben werden. Gleichzeitig wurde den Mitgliedstaaten u.a. durch die Beibehaltung einer Vielzahl von Optionen und Kann-Bestimmungen in der MwSt-Richtlinie bei der Gestaltung ihres innerstaatlichen Mehrwertsteuersystems weitestgehendes Ermessen eingeräumt.

1.1.1. Die Aufhebung der physischen Schranken hat jedoch die immateriellen Schranken, mit denen Unternehmer bei ihren grenzübergreifenden Aktivitäten konfrontiert sind, um so deutlicher zutage treten lassen.

1.2. Die Vielzahl der Vorschriften zur Bestimmung des Orts der Besteuerung und damit des Orts des Vorsteuerabzugs bzw. der Steuererstattung sowie die

[1] ABl. C 219 vom 15.7.1998, S. 16-20.

uneinheitliche Anwendung des geltenden MwSt-Systems haben effektiv eine Aufteilung des Marktes in fünfzehn Steuergebiete zur Folge und tragen auf diese Weise für die Steuerpflichtigen zu mangelnder Transparenz, zusätzlicher Arbeitsbelastung, bürokratischen Hemmnissen und Rechtsunsicherheit bei. Sie müssen die Rechtsvorschriften und Anwendungsmodalitäten jedes Landes kennen, in dem sie steuerpflichtige Umsätze oder auch nur mehrwertsteuerpflichtige Ausgaben tätigen.

1.2.1. Umgekehrt können die Unterschiede zwischen den nationalen Anwendungsmodalitäten von den Unternehmen für ihre Steuerplanung genutzt oder manipuliert werden, was jeden lauteren Wettbewerb verfälschen kann, der doch das Gütezeichen des Binnenmarkts sein soll.

1.3. Im Juli 1996 legte die Kommission ein Arbeitsprogramm mit einem Zeitplan für Vorschläge zur Einführung eines gemeinsamen MwSt-Systems, das den Ansprüchen des Binnenmarkts gerecht wird, vor. Dieses Programm ruht auf drei Säulen:

— einheitlichere Anwendung der MwSt;

— Modernisierung der Steuer und

— Änderung des Besteuerungsverfahrens (Ort der Besteuerung).

1.4. Unabhängig von der Umstellung auf das Ursprungslandprinzip müssen jedoch nach Ansicht der Kommission die allgemeinen Bestimmungen des geltenden Systems schon jetzt modernisiert und einheitlicher angewandt werden. Dieses Projekt hat im Arbeitsprogramm absoluten Vorrang.

1.5. Darüber hinaus hat die Kommission in ihrem Arbeitspapier vom 14. Mai 1997 die MwSt als einen Bereich ausgewiesen, der in der zweiten Phase der SLIM-Initiative (Simpler Legislation for the Internal Market — Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt) eingehender zu prüfen ist. Die Kommission hält es für angezeigt, schon jetzt über Vereinfachungsmaßnahmen nachzudenken, die die Belastung der Unternehmen in kurzer Zeit reduzieren und gleichzeitig die Einführung des neuen MwSt-Systems vorbereiten sollen.

1.5.1. Die hierzu eingesetzte Arbeitsgruppe hat das Erstattungsverfahren der Achten MwSt-Richtlinie als einen der Bereiche erachtet, in denen eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften dringend erforderlich ist.

1.5.2. Die Kommission empfahl dementsprechend in ihrem Bericht über die SLIM-Initiative, der auf der Tagung des Binnenmarkt-Rats vom 27. November 1997 angenommen worden ist, die Mittel und Wege zu prüfen, wie das derzeit geltende Erstattungsverfahren der Achten MwSt-Richtlinie grundlegend reformiert werden kann.

1.6. Der erste Teil des Richtlinienvorschlags ist das Ergebnis dieser Arbeiten. Ziel der vorgeschlagenen Maßnahmen ist die Vereinfachung der Verfahren, mit denen die in der Gemeinschaft ansässigen Steuerpflichtigen die Steuern erstattet bekommen können, die sie in einem Mitgliedstaat entrichtet haben, in dem sie nicht ansässig sind.

1.6.1. Der zweite Teil des Vorschlags betrifft die Ausgaben, die nicht zum vollen Abzug der Vorsteuer berechtigen. Dieser Teil fällt unter das Kapitel Modernisierung und einheitlichere Anwendung des derzeitigen Systems. Ziel der vorgeschlagenen Maßnahmen ist die Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, die in diesem Bereich gegenwärtig stark voneinander abweichen. Die Notwendigkeit dieser Angleichung ist durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Aro Leasing [1] noch dringender geworden.

1.7. Außerdem wird eine Verordnung über Kontrollmaßnahmen, über das System zur Wiedererlangung der den Steuerpflichtigen erstatteten MwSt-Beträge von dem Mitgliedstaat, in dem die betreffenden Ausgaben getätigt wurden, und über die erforderliche Verwaltungszusammenarbeit vorgeschlagen.

1.8. Die beiden Teile des Richtlinienvorschlags, die auf den ersten Blick völlig eigenständig erscheinen, dürften, wenn es um die Wahrung der Steuerneutralität geht, jedoch nicht voneinander zu trennen sein.

1.8.1. Würden die Vorschriften über die Erstattung bzw. den Abzug der in einem Mitgliedstaat entrichteten Steuer, in dem der Steuerpflichtige nicht ansässig ist, ohne eine Angleichung des Vorsteuerabzugsrechts geändert, so würden dadurch zwar die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen beseitigt, doch würden gleichzeitig, vor allem für Erbringer von Dienstleistungen, die auf dem Markt eines Mitgliedstaats in direktem Wettbewerb miteinander stehen, neue Wettbewerbsverzerrungen geschaffen, da für sie unterschiedliche Abzugsregeln gelten würden. Außerdem sieht die vorgeschlagene Ausgabenregelung keine vollständige MwSt-Abzugsfähigkeit vor, und den Mitgliedstaaten wird weiterhin ein gewisser Ermessensspielraum gelassen. Mit der Änderung des Erstattungsverfahrens wird vermieden, daß die Unternehmer die daraus resultierenden Divergenzen ausnutzen und so neue Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen.

2. **Die Vorschläge der Kommission**

2.1. *Abzug der in einem anderen Mitgliedstaat entrichteten MwSt*

2.1.1. Nach der Sechsten MwSt-Richtlinie hat jeder Steuerpflichtige grundsätzlich einen Anspruch auf Abzug oder Erstattung der MwSt unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat er die mehrwertsteuerpflichtigen Ausgaben getätigt hat.

2.1.2. Die Achte MwSt-Richtlinie hat die Modalitäten für die Erstattung der MwSt an nicht im Erstat-

[1] Urteil des Gerichtshofs (Sechste Kammer) vom 17. Juli 1997. Rechtssache C-190/95. Sammlung der Rechtsprechung 1997, S. I-4383.

tungsmitgliedstaat ansässige Steuerpflichtige gemeinschaftsweit harmonisiert. Wesentliches Ziel dieser Richtlinie war es, die Steuerpflichtigen, die nicht in dem Mitgliedstaat ansässig sind, in dem sie die MwSt entrichten, den Steuerpflichtigen dieses Mitgliedstaats gleichzustellen, die die Vorsteuer direkt in ihren periodischen Steuererklärungen abziehen können.

2.1.3. Das in der Achten Richtlinie vorgesehene Erstattungsverfahren bereitet sowohl den Unternehmen als auch den nationalen Steuerverwaltungen in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten. Während die Unternehmer die Verfahren als zu langwierig betrachten und zuweilen mit Abwehrhaltungen konfrontiert sind, die eine Durchsetzung des Anspruchs zu einem aussichtslosen Unterfangen machen, werden die einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden in zeitraubende und umständliche Kontrollenverfahren verwickelt, die der jeweiligen Staatskasse keine Einnahmen bringen.

2.1.4. In Anbetracht dessen hat die Kommission den Entschluß gefaßt, daß Abhilfemaßnahmen dringend erforderlich sind. Die Einzelheiten der von ihr unterbreiteten Vorschläge sind in Anhang I dargelegt.

2.2. *Nicht zum vollen Vorsteuerabzug berechtigende Ausgaben*

2.2.1. Ohne eine weitere Harmonisierung der den Vorsteuerabzug regelnden Vorschriften hätten die Änderungen, die sich aus den Vorschlägen der Kommission zum Ort des Abzugs ergeben, wegen der Abweichungen zwischen den Vorschriften des Staates, in dem die Steuer entrichtet wird, und des Staates, in dem der Abzug erfolgt, eine Verschärfung der Wettbewerbsverzerrungen zur Folge.

2.2.2. Die Vorschläge der Kommission sind in Anhang II dargelegt.

2.3. *Kooperationsverfahren im Kontroll-, Erstattungs- und Verwaltungsbereich*

2.3.1. Die Vorschläge der Kommission für eine Verordnung über Kontrollverfahren, die Erstattungsansprüche der Mitgliedstaaten, die Abzüge gewähren, gegenüber dem Mitgliedstaat, in dem die betreffenden Ausgaben getätigt wurden, und die Verwaltungszusammenarbeit sind in Anhang III dargelegt.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. In seiner Stellungnahme vom 9. Juli 1997 zu dem Kommissionsvorschlag für ein neues „gemeinsames Mehrwertsteuersystem“ [1] führte der Wirtschafts- und Sozialausschuß folgendes aus: „Der Ausschuß ist der Auffassung, daß der bevorstehende Übergang zu einem endgültigen System, der wesentliche Veränderungen impliziert, nicht den Blick darauf verstellen darf, daß weitere Zwischenreformen der bestehenden Übergangsregelung notwendig sind, die fortgeführt und in das neue, endgültige System übernommen werden sollten.“ Er begrüßt deshalb die jetzigen Vorschläge der Kommission, die vollständig auf dieser Linie liegen. Gleichzeitig äußert der Ausschuß Bedenken hinsichtlich der Länge der Zeit, die die Umsetzung des neuen gemeinsamen MwSt-Systems in Anspruch nimmt. Außerdem sollte seiner Ansicht nach sichergestellt werden, daß sich die Überarbeitung der Übergangsregelung weder hemmend noch verzögernd auf die Einführung des neuen endgültigen Systems auswirkt.

3.2. Der Ausschuß hat sich wiederholt für die SLIM-Initiative stark gemacht und unterstützt daher den Vorschlag der Kommission, die Empfehlungen für die Reform der Verfahren der Achten Richtlinie umzusetzen, die im Rahmen dieser Initiative unterbreitet wurden.

3.3. Es ist eine allgemein anerkannte Tatsache, daß das Erstattungsverfahren im Rahmen der Achten Richtlinie sowohl von den Steuerpflichtigen als auch den Vertretern der einzelstaatlichen Steuerverwaltungen als äußerst unbefriedigend angesehen wird. Gelinde gesagt ist das Verfahren so kompliziert und zeitaufwendig, daß die Gewerbetreibenden mit Ungewißheiten konfrontiert sind und es häufig als kostengünstiger betrachten, einen Anspruch nicht geltend zu machen, während im schlimmsten Fall die von einigen Mitgliedstaaten vertretene Haltung so starr ist, daß die versuchte Durchsetzung eines Anspruchs reine Zeitverschwendung ist.

3.4. Als Folge davon lassen sich die Gewerbetreibenden in einer unakzeptabel hohen Anzahl von Fällen effektiv davon abhalten, eine Erstattung zu beantragen. Sie gehen damit eines Rechtes verlustig, das ihnen in der Sechsten Richtlinie eingeräumt wurde. Dies ist sowohl mit den grundlegenden Prinzipien der MwSt als auch dem Konzept des Binnenmarktes unvereinbar.

3.5. Gleichzeitig finden die einzelstaatlichen Steuerverwaltungen die Verfahren so kompliziert und kostenaufwendig, daß die meisten von ihnen auf Ausnahmeregelungen ausgewichen sind. Es liegt auf der Hand, daß in einem System, in dem die Ausnahmeregelungen die Regel anstatt die Ausnahme sind, etwas grundlegend faul sein muß.

3.6. Auch die Kommission räumt ein, daß die derzeitige Lage zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Absolut gleiche Wettbewerbsbedingungen sind jedoch ein Ideal, das zwar angestrebt werden sollte, wobei jedoch zu akzeptieren ist, daß

a) es niemals ganz erreicht werden kann, und

b) jeder weitere Schritt auf dem Weg dahin zusätzliche Kosten verursacht und die Kosten mit zunehmender Annäherung an die völlige Gleichheit exponential ansteigen.

3.6.1. Die verursachten Kosten sind nicht nur finanzieller Art, sondern schlagen auch in einer politischen Kategorie zu Buche, nämlich dem unvermeidlichen Verlust an Souveränität.

---

[1] ABl. C 296 vom 29.9.1997, S. 51.

3.6.2. Obwohl die Mitgliedstaaten daher aufgrund des zu prüfenden Vorschlags gezwungen wären, auf einige der Optionen zu verzichten, die ihnen gegenwärtig zur Verfügung stehen, um das Abzugsrecht zu beschränken und eine nationale Auslegung der Definition, was eine abzugsfähige Geschäftsausgabe für Mehrwertsteuerzwecke darstellt, anzuwenden, so läßt sich dies doch mit der Notwendigkeit rechtfertigen, Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen oder abzubauen.

3.6.3. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß selbst dann, wenn das Ausmaß der Wettbewerbsverzerrung von der Gesamthandelsbilanz her gesehen nicht allzu hoch ist, es doch zu beträchtlichen sektoralen Verzerrungen kommen kann, die die Lauterkeit des Wettbewerbs in den betroffenen Sektoren aushöhlen.

3.7. Der Ausschuß teilt die Auffassung, daß die Gewährleistung der Steuerneutralität die untrennbare Verknüpfung der beiden Teile des Vorschlags bedingt.

3.8. Der Ausschuß pflichtet auch der Auffassung bei, daß das den Mitgliedstaaten gegenwärtig eingeräumte Ermessen und die Unterschiede in der Auslegung und Anwendung, die zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten bestehen, das System für Steuerhinterziehung und legitime Manipulationen anfällig macht.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. *Abzug der in einem anderen Mitgliedstaat entrichteten Mehrwertsteuer*

4.1.1. Hauptziel dieses Teils des Vorschlags ist die Vereinfachung der bestehenden Verfahren.

4.1.2. Der Ausschuß stimmt mit der Kommission darin überein, daß die einzige Änderung, die eine nennenswerte Vereinfachung des derzeitigen MwSt-Systems bewirken kann, darin besteht, den Gewerbetreibenden zu gestatten, die Mehrwertsteuer, die sie in einem Mitgliedstaat entrichtet haben, in dem sie nicht ansässig sind, von der in dem Mitgliedstaat bzw. den Mitgliedstaaten fälligen MwSt abzuziehen, wo sie zu MwSt-Zwecken registriert sind.

4.1.3. Führt der Steuerpflichtige nur in einem einzigen Mitgliedstaat eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer, so sollte dies kein Problem darstellen, weil die gesamte in der Gemeinschaft zu zahlende Vorsteuer unabhängig davon, wo sie angefallen ist, in dem betreffenden Mitgliedstaat abgezogen wird, vorausgesetzt, daß sie sich auf abzugsfähige Geschäftsausgaben bezieht.

4.1.4. Stünde dieser Teil des Vorschlags jedoch allein, so würde dies immer noch zu Wettbewerbsverzerrungen führen, da die einzelnen Mitgliedstaaten bei ihrer Entscheidung, was in diesem Zusammenhang abzugsfähige und nichtabzugsfähige Geschäftsausgaben sind, unterschiedliche Regeln anwenden würden. Die beiden Teile sind daher miteinander verknüpft und müssen als ein einziger Vorschlag gesehen werden; die gewünschte Wirkung läßt sich mit einem von ihnen allein nicht herbeiführen.

4.1.5. Ist der Steuerpflichtige zu Mehrwertsteuerzwecken in mehr als einem Mitgliedstaat gemeldet, wird die Lage komplizierter, da es in bestimmten Fällen schwierig oder sogar unmöglich sein kann, den Mitgliedstaat zu bestimmen, in dem der steuerpflichtige Umsatz (dem die Güter bzw. Dienstleistungen, auf die Vorsteuer entrichtet wurde, zuzuordnen sind) stattgefunden hat, und damit den Mitgliedstaat, in dem der Vorsteuerabzug zulässig sein dürfte.

4.1.5.1. Als Beispiel sei ein Lastkraftwagen gewählt, der einem deutschen Unternehmen gehört, in den Niederlanden zugelassen ist und zum Warentransport zwischen dem Vereinigten Königreich und Italien in beiden Richtungen benutzt wird. Das Unternehmen hat in beiden Ländern physische Niederlassungen und ist dort auch zu Mehrwertsteuerzwecken registriert. Die Lage wird dadurch kompliziert, daß die Frachtkosten in einigen Fällen vom Lieferanten und in anderen vom Empfänger gezahlt werden. Es kann erforderlich sein, für den Lastwagen während seiner Fahrt durch Frankreich, wo das Unternehmen keine physische Niederlassung hat bzw. nicht zu Mehrwertsteuerzwecken registriert ist und auch keine steuerpflichtigen Umsätze tätigt, Kraftstoff, Reifen oder Ersatzteile zu kaufen oder Reparaturen ausführen zu lassen. Es könnte unter diesen Umständen sehr schwierig werden, das Recht zum Vorsteuerabzug zwischen dem Vereinigten Königreich und Italien nicht bloß auf rein willkürlicher Grundlage aufzuteilen.

4.1.6. Durch diese Komplizierung wird der Wert der Kommissionsvorschläge allerdings nicht geschmälert, die vielmehr sowohl für die Gewerbetreibenden als auch die einzelstaatlichen Steuerverwaltungen gegenüber der Rechtslage gemäß der Achten Richtlinie einen großen Fortschritt darstellen.

4.1.7. Die Verpflichtung für die Steuerpflichtigen, zusammen mit ihren periodischen Steuererklärungen nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Belege und die Rechnungen bzw. Einfuhrdokumente in Kopie vorzulegen, stellt eine zusätzliche Formalität dar, aber die dadurch der Wirtschaft auferlegte Last dürfte um ein Erhebliches geringer sein als der mit der Achten Richtlinie verbundene Verwaltungsaufwand bei der Stellung von Ansprüchen, die sich in vielen Fällen als fruchtlos erweisen.

4.1.8. Gemäß den Kommissionsvorschlägen gelten für die Abzugsfähigkeit von Ausgaben die Vorschriften des Mitgliedstaates, in denen der Vorsteuerabzug vorgenommen wird, und nicht diejenigen des Mitgliedstaates, in denen die Ausgaben getätigt wurden, wie es gegenwärtig der Fall ist. Nach Ansicht des Ausschusses ist diese Änderung logisch begründet. Der den Vorsteuerabzug gewährende Mitgliedstaat kann natürlich von dem Mitgliedstaat, in dem die Vorsteuer entrichtet wurde, eine Erstattung erhalten.

4.2. *Nicht zum vollen Vorsteuerabzug berechtigende Ausgaben*

4.2.1. Ziel dieses Teils des Vorschlags sind die Vereinfachung der bestehenden Verfahren und die Ausschaltung von Wettbewerbsverzerrungen, was sich nur auf dem Weg der Harmonisierung erreichen läßt.

4.2.2. Ein Großteil der Ausgaben für Unterkunft, Verpflegung und Getränke kann vernünftigerweise als gerechtfertigte Geschäftsausgaben betrachtet werden, da diese Ausgaben in erster Linie zu Geschäftszwecken getätigt wurden und sonst überhaupt nicht angefallen wären; wenn ein Geschäftsmann beispielsweise einen Kunden besucht und dafür in einem Hotel übernachtet, wo er eine Mahlzeit einnimmt, so sollten diese Ausgaben als Geschäftsausgaben betrachtet werden, da der Geschäftsmann diese Reise ohne die Notwendigkeit eines Kundenbesuchs nicht unternommen hätte, nicht in dem Hotel übernachtet oder gerade diese Mahlzeit eingenommen hätte.

4.2.2.1. Zwar trifft es zu, daß er irgendwo hätte übernachten und essen müssen, da Unterkunft und Verpflegung Grundbedürfnisse decken, aber er hätte diesen Bedarf zu Hause decken können, wo die Unterkunft keine zusätzlichen Kosten verursacht hätte und die Mahlzeit viel billiger gewesen wäre.

4.2.2.2. Dieselbe Argumentation gilt für den Fall, daß ein Geschäftsmann einen Kunden zum Mittagessen einlädt, da er dies in der Hoffnung auf einen Geschäftsabschluß tut, und diese Ausgaben können daher ebenfalls als gerechtfertigte Geschäftsausgaben betrachtet werden.

4.2.2.3. Es muß jedoch eingeräumt werden, daß Ausgaben dieser Art zu Mißbrauch verleiten, insofern als sie oft mit der Geschäftstätigkeit in Verbindung gebracht werden, während der Hauptgrund nicht geschäftlicher Art ist, und da es solche Möglichkeiten nun einmal gibt, wäre es naiv anzunehmen, daß eine solche Situation nicht ausgenutzt wird.

4.2.2.4. Für die Steuerverwaltung ist es zweifellos schwierig, zwischen gerechtfertigten und in betrügerischer Absicht gestellten Ansprüchen zu unterscheiden oder den Geschäftsanteil an einer Ausgabe herauszufinden, wenn eine echte Verquickung von Geschäft und Privatverbrauch vorliegt.

4.2.2.5. Aus diesen Gründen billigt der Ausschuß den Kommissionsvorschlag, für diese Art von Ausgaben eine pauschale Abzugshöchstgrenze von 50 % festzulegen, als praktische und pragmatische Lösung.

4.2.3. Der Ausschuß stimmt der Kommission darin zu, daß Luxusausgaben unabhängig von der für sie gewählten Definition auch künftig vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen sein sollten. Er ist allerdings der Ansicht, daß viel Spielraum für Auslegungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in bezug auf die Definition von „Luxusausgaben" bestehen bleiben wird, da es sich hier weitgehend um ein subjektives Urteil handelt. Außerdem ist hier keine einheitliche Definition möglich, da eine in einem bestimmten Kontext als Luxusausgabe anzusehende Ausgabe in einem anderen Fall kein Luxus zu sein braucht.

4.2.3.1. Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in der Auslegung und Anwendung dieser Regeln werden weiterhin Anlaß zu einigen Wettbewerbsverzerrungen geben, aber nach Ansicht des Ausschusses dürften das Ausmaß der Verzerrung insgesamt oder ihre Auswirkungen auf einen bestimmten Sektor kaum ins Gewicht fallen.

4.2.4. Der Ausschuß teilt die Ansicht der Kommission, daß auch Vergnügungsausgaben analog den Luxusausgaben zu behandeln sind, da diese grundsätzlich dem Endverbrauch zuzurechnen sind. Ein Vorsteuerabzug bei Vergnügungsausgaben kommt daher nicht zur Anwendung.

4.2.5. Der Standpunkt in bezug auf Ausgaben für Personenkraftfahrzeuge ist komplexer, da es sich hierbei um Beträge handelt, die in jenen Mitgliedstaaten (der Mehrzahl), die gegenwärtig keine Abzugsfähigkeit einräumen, beträchtliche Haushaltsauswirkungen haben könnten. Andererseits ist der Grad der Wettbewerbsverzerrung gerade aufgrund dieser Tatsache viel ausgeprägter.

4.2.5.1. Die Lage ist in jüngster Zeit durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Aro Leasing schärfer ins Blickfeld gerückt, wo entschieden wurde, daß das Leasen von Kraftfahrzeugen eine Dienstleistung und keine Lieferung von Gütern darstellt. Nach den geltenden Rechtsvorschriften bedeutet dies, daß ein Steuerpflichtiger, der in einem jener Mitgliedstaaten, die kein Vorsteuerabzugsrecht gewähren, ansässig ist, ein Kraftfahrzeug bei einem in einem der drei Mitgliedstaaten (Deutschland, Niederlande und Luxemburg), die ein Abzugsrecht gewähren, niedergelassenen Unternehmen leasen könnte und dann gemäß der Achten Richtlinie einen Erstattungsanspruch in dem Mitgliedstaat geltend machen könnte, in dem das Leasing-Unternehmen niedergelassen ist. Es wäre nicht erforderlich, daß das Kraftfahrzeug aus dem betreffenden Mitgliedstaat stammt oder dort zugelassen ist oder sich jemals in dessen Staatsgebiet befand.

4.2.5.2. Dieses Urteil beschwört eindeutig die Gefahr möglicher größerer Wettbewerbsverzerrungen herauf, obwohl in der Praxis die Auswirkungen in einigen Mitgliedstaaten größer als in anderen sein dürften. Diejenigen Mitgliedstaaten, die gegenwärtig kein Vorsteuerabzugsrecht gewähren, laufen beträchtliche Gefahr, erhebliche Einkommensverluste zu erleiden, und jede Abschätzung der Haushaltsauswirkungen der Kommissionsvorschläge auf diese Mitgliedstaaten sollte im Lichte dieser Lage betrachtet werden.

4.2.6. Die Kommissionsvorschläge würden das „Aro-Leasing"-Problem lösen und stellen sowohl für die Gewerbetreibenden als auch die nationalen Steuerverwaltungen eine bedeutende Verbesserung gegenüber der bestehenden Lage dar. Sie bleiben jedoch komplex, und die den Mitgliedstaaten eingeräumten Optionen schaffen das Potential für verbleibende Wettbewerbsverzerrungen, die auf Unterschiede in der Ausübung der Optionen durch die Mitgliedstaaten zurückzuführen sind.

4.2.7. Dennoch begrüßt der Ausschuß die durch den Kommissionsvorschlag herbeigeführte Verbesserung der Lage. Eine weitergehende Vereinfachung, etwa eine pauschale Verwendung des 50 %-Satzes, würde eine steuerliche Ungleichbehandlung in großem Maße verursachen, da einzelne Gruppen von Bürgern daraus einen überproportionalen Nutzen zögen, während der öffentlichen Hand möglicherweise in großem Ausmaß Mittel entzogen würden.

4.2.8. Der Ausschuß möchte auch auf folgendes hinweisen: Wenn eine Ausgabe sowohl geschäftliche als auch private Elemente enthält, und der Vorsteuerabzug in bezug auf den Privatcharakter aufweisenden Ausgabenanteil verwehrt wird, dann ist es inkonsequent zu fordern, auf diesen Ausgabenanteil Bruttomehrwertsteuer zu erheben, weil damit de facto eine Doppelbesteuerung vorgenommen würde. Dies wäre selbst dann der Fall, wenn ein Unternehmen von einem Mitarbeiter eine Rückzahlung für einen Privatcharakter aufweisenden Ausgabenanteil erhielte.

4.3. *Kooperationsverfahren im Kontroll-, Erstattungs- und Verwaltungsbereich*

4.3.1. Der Ausschuß stimmt mit der Kommission darin überein, daß die vorliegenden Vorschläge die Kontrollverfahren beträchtlich erleichtern werden, weil es die nationalen Steuerverwaltungen eines jeden Staates mit Gewerbetreibenden zu tun haben, die in dem betreffenden Staat zu Mehrwertsteuerzwecken registriert sind, und bei denen sie über einiges Hintergrundwissen verfügen. Durch die Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe werden die betreffenden Mitgliedstaaten ermächtigt, Informationen auszutauschen, die sie zur Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse für erforderlich halten.

4.3.2. Die bisherigen Erfahrungen haben jedoch nach Ansicht des Ausschusses gezeigt, daß die Mitgliedstaaten die ihnen durch dieses Gemeinschaftsinstrument eingeräumten Möglichkeiten nicht voll nutzen, und sich die Kommission demzufolge gezwungen sah, in der Zwischenzeit zusätzliche Kontrollmaßnahmen vorzusehen.

4.3.3. Wie die Kommission einräumt, wird durch diese zusätzlichen Maßnahmen der Vereinfachungseffekt einer Änderung des Vorsteuerabzugssystems abgeschwächt, und sie sind daher nur für kurze Zeit akzeptabel. Der Ausschuß begrüßt die Absicht der Kommission, die Anwendung der Maßnahmen strikt auf den Zeitraum zu beschränken, der zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich ist. Er heißt es gut, daß die Kommission die Anwendung dieser Maßnahmen und ihre praktischen Ergebnisse für die Mitgliedstaaten regelmäßig überprüfen will.

4.3.3.1. Der Ausschuß fordert die Kommission nachdrücklich auf, diese Maßnahmen zum frühestmöglichen Zeitpunkt aufzuheben und zu diesem Zweck bei den Mitgliedstaaten mit allen Mitteln darauf hinzuwirken, den Umfang ihrer Zusammenarbeit zu verstärken.

5. **Schlußfolgerungen**

5.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die Kommissionsvorschläge als erhebliche Verbesserung gegenüber der derzeitigen Rechtslage. Gewerbetreibende und nationale Steuerverwaltungen würden von einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand entlastet, den sie gegenwärtig zu tragen haben, und für viele Gewerbetreibende würde die Erstattung der in Mitgliedstaaten, in denen sie nicht ansässig sind, entrichteten Vorsteuer endlich Wirklichkeit werden.

5.2. Aus diesen Gründen billigt der Ausschuß den Vorschlag, es den Gewerbetreibenden zu gestatten, die in Mitgliedstaaten, in denen sie nicht ansässig sind, entrichtete Mehrwertsteuer in ihren periodischen Steuererklärungen in den Mitgliedstaaten, in denen sie ansässig sind, abzuziehen und das Verfahren der Achten Richtlinie aufzuheben. Seiner Ansicht nach ist dies der einzig effiziente Weg zur Vereinfachung des derzeitigen Systems.

5.2.1. Der Ausschuß billigt ferner generell die Vorschläge in bezug auf Ausgaben, die nicht zum vollen Vorsteuerabzug berechtigen.

5.3. Der Ausschuß äußert die Hoffnung, daß der Zeitraum, für den die zusätzlichen Kontrollmaßnahmen gelten, auf die kürzestmögliche Frist beschränkt wird.

5.4. Der Ausschuß betrachtet die vorgelegten Vorschläge als einen weiteren wichtigen Schritt auf dem Weg zur Vollendung eines echten Binnenmarkts. Sie entsprechen seiner bei früherer Gelegenheit ausgesprochenen Empfehlung, daß laufende Maßnahmen zur Reform der derzeitigen MwSt-Regelung bis zur Einführung eines neuen und endgültigen Systems fortgeführt werden sollten. Nichtsdestoweniger ist er der Ansicht, daß die betreffenden Maßnahmen lediglich notdürftige Korrekturen darstellen, und daß eine endgültige Lösung der Probleme nur im Wege einer neuen gemeinsamen MwSt-Regelung möglich ist. Vor diesem Hintergrund ruft er die Mitgliedstaaten dazu auf, im Interesse der europäischen Integration und der Vollendung des Binnenmarkts mit einem konstruktiven und positiven Ansatz an die MwSt-Reform heranzugehen.

5.5. In seinem Jahresbericht über das Haushaltsjahr 1997 [1] führte der Rechnungshof zur geltenden MwSt-Übergangsregelung folgendes aus: „Trotz der Einrichtung eines nachgängigen Informationsaustauschsystems (System MIAS) haben die Betrugsmöglichkeiten zugenommen.“ Weiter heißt es in diesem Bericht: „Mangels einer akzeptablen Alternative wird die derzeitige ‘Übergangsregelung’ noch mehrere Jahre in Kraft bleiben. Da es am klaren Willen fehlt, der Betrugsbe kämpfung im Bereich des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs eine höhere Priorität einzuräumen, sind keine wesentlichen Verbesserungen zu erwarten.“ Der WSA unterstützt den Standpunkt des Rechnungshofes und betont, daß

[1] ABl. C 349 vom 17.11.1998, S. 16 ff.

die Mitgliedstaaten den politischen Willen und die Entschlußkraft aufbringen müssen, sich unverzüglich über ein neues endgültiges Mehrwertsteuersystem zu einigen. Der Ausschuß erinnert daran, daß die derzeitige Übergangsregelung am 1. Januar1993 in Kraft trat und nur bis zum 31. Dezember 1996 gelten sollte.

Brüssel, den 28. Januar 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANHANG I

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Das in der Achten Richtlinie vorgesehene Erstattungsverfahren bereitet sowohl den Unternehmen als auch den nationalen Steuerverwaltungen in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten.

Die Beschwerden der Unternehmen betreffen vor allem folgende Punkte:

— Aufwendige Verwaltungsformalitäten (Antrag in einer der Amtssprachen des Erstattungsstaats, Einreichung der Unterlagen innerhalb einer bestimmten Frist usw.): In der Praxis sind die Unternehmen häufig gezwungen, auf Steuerexperten vor Ort zurückzugreifen, um diesen Formalitäten nachzukommen.

— Immer mehr Mitgliedstaaten halten die in der Richtlinie vorgeschriebene Erstattungsfrist nicht ein: Die Unternehmer sind dadurch gezwungen, die Steuer über einen langen Zeitraum vorzufinanzieren, was eine erhebliche finanzielle Belastung bedeuten kann. Die Ungewißheit hinsichtlich des Erstattungstermins und damit auch in bezug auf die Höhe der finanziellen Belastung stellt für die Unternehmen einen Unsicherheitsfaktor hinsichtlich der Kosten dar, die sie auf ihre Kunden überwälzen können.

— Extrem formalistische und rigide Anwendungen der Achten Richtlinie durch die nationalen Steuerverwaltungen: Die häufige Ablehnung von Erstattungsanträgen wegen formaler Mängel hinterläßt bei den Unternehmern den Eindruck, daß die einzelstaatlichen Verwaltungen die Berechtigten von der Inanspruchnahme des Erstattungsverfahrens abhalten wollen.

Aufgrund des Aufwands und der Kosten, die mit den Verwaltungsformalitäten verbunden sind, und der Erstattungsfristen verzichten viele anspruchsberechtigte Steuerpflichtige darauf, ihren Anspruch auf Erstattung der MwSt geltend zu machen. Die Schwierigkeiten, mit denen die Steuerpflichtigen in der Praxis konfrontiert sind, stellen daher den Grundsatz des Vorsteuerabzugs selbst und damit — je nach dem Mitgliedstaat der Vorbezüge — auch die Steuerneutralität in Frage.

Das Erstattungsverfahren bereitet aber auch den nationalen Steuerverwaltungen selbst beträchtliche Probleme, da sich die Abwicklung des Verfahrens als schwieriger als erwartet herausgestellt hat. Jeder Erstattungsantrag erfordert von seiten der Verwaltung des Erstattungsmitgliedstaats konkretes Handeln. Die Mitgliedstaaten müssen daher für diese unproduktive Aufgabe, ausländischen Steuerpflichtigen eine im Inland erhobene Steuer zurückzuerstatten, eine nicht geringe Zahl von Bediensteten bereitstellen. Noch wichtiger ist allerdings, daß die Verwaltungen die Begründetheit eines Erstattungsantrags und die Höhe des Erstattungsbetrags nicht zuverlässig überprüfen können. Mit den verfügbaren Informationen läßt sich lediglich folgendes feststellen:

— die Steuerpflichtigeneigenschaft des Antragstellers (anhand der Bescheinigung des Mitgliedstaats, in dem er ansässig ist);

— die ordnungsgemäße Ausfertigung der Rechnung oder des Einfuhrdokuments;

— die korrekte Anwendung der im Erstattungsmitgliedstaat geltenden Beschränkungen des Vorsteuerabzugs.

Dem Erstattungsmitgliedstaat fehlen hingegen Informationen über die tatsächliche Verwendung der Ausgaben für steuerpflichtige, steuerbefreite oder nicht erfaßte Umsätze oder über die Modalitäten der Ausübung des Rechts auf Vorsteuerabzug (nach dem Pro-rata-Satz des Vorsteuerabzugs oder nach der tatsächlichen Zuordnung). Dieser Mitgliedstaat ist somit außerstande, der steuerlichen Gesamtsituation des Unternehmers Rechnung zu tragen, und sieht sich gezwungen, auf der Grundlage unvollständiger Informationen zu entscheiden.

Die Mitgliedstaaten sind sich dieser Problematik durchaus bewußt, da 1993 elf der damaligen zwölf Mitgliedstaaten wegen des komplexen, kostenintensiven Erstattungsverfahrens eine Ausnahmeregelung gemäß Artikel 27 der Sechsten MwSt-Richtlinie beantragt hatten, um Sondervorschriften für die Besteuerung von Dienstleistungen, die Arbeiten an beweglichen, körperlichen Gegenständen zum Gegenstand haben, die in direktem Zusammenhang mit einer innergemeinschaftlichen Güterbeförderung stehe, einführen zu können, damit die Steuerpflichtigen nicht systematisch die Achte Richtlinie in Anspruch zu nehmen brauchten.

Diese durch Entscheidungen des Rates genehmigten Ausnahmeregelungen waren deshalb gerechtfertigt, weil die Häufung der Erstattungsanträge die Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels in bestimmten Dienstleistungsbereichen hätte beeinträchtigen können.

Vom Rat wurden außerdem fünfzehn Entscheidungsvorschläge der Kommission für Sondermaßnahmen zur Besteuerung von Telekommunikationsdienstleistungen geändert, um die Steuererhebung zu vereinfachen und den Unternehmern das Verfahren der Achten Richtlinie zu ersparen.

Es war daher keine Überraschung, daß das Erstattungsverfahren der Achten Richtlinie im Rahmen der SLIM-Initiative Gegenstand einer Empfehlung war, die sowohl von den Vertretern der nationalen Verwaltungen als auch von der Wirtschaft begrüßt wurde.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang zunächst der Hinweis, daß die genannten Schwierigkeiten mit der Einführung des neuen MwSt-Systems, so wie es die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm vom Juli 1996 skizziert hat, endgültig behoben sein werden.

Mit diesem neuen System, das auf dem Grundsatz der Besteuerung im Ursprungsland, eines einheitlichen Orts der Besteuerung und des Vorsteuerabzugs basiert, kann jeder Steuerpflichtige den Vorsteuerabzug an einem einzigen Ort vornehmen, auch wenn der Umsatz in einem anderen Mitgliedstaat besteuert worden ist. Das Erstattungsverfahren der Achten Richtlinie würde damit gegenstandslos.

Die Kommission hat allerdings beschlossen, sofort auf die SLIM-Empfehlung zu reagieren, auch wenn jede Rechtsetzungsinitiative in diesem Bereich bis zum Inkrafttreten des neuen gemeinsamen MwSt-Systems nur Übergangscharakter haben kann.

Das Ziel des vorliegenden Richtlinienvorschlags besteht dementsprechend darin, kurzfristig die Funktionsweise des derzeitigen MwSt-Systems durch Vereinfachung eines Verfahrens, das von den Unternehmen als Hindernis für den Binnenmarkt empfunden wird, zu verbessern, ohne daß hierdurch der weitere Verlauf der Arbeiten zur Einführung des neuen gemeinsamen MwSt-Systems gefährdet wird.

Einzelne Aspekte dieses Vorschlags werden daher nach und nach, so wie die künftigen Vorschläge für das neue System vorgelegt werden, überprüft.

Was die Steuerkontrollen anbelangt, so schlägt die Kommission ergänzende Maßnahmen vor, deren Berechtigung und Notwendigkeit regelmäßig überprüft werden. Damit soll einzig und allein eine sofortige, hinreichende Kontrolle des Vorsteuerabzugs sichergestellt werden, bis die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Bereich zufriedenstellend funktioniert.

Sollte der Rat nicht in der Lage sein, diesen Vorschlag innerhalb einer angemessenen Frist anzunehmen, wäre die Kommission gezwungen, ihn zurückzunehmen, um zu vermeiden, daß sich der Rat zu lange mit einem Vorschlag beschäftigt, dessen Ziel nicht erreicht werden kann und dessen verspätete Annahme den Übergang zum neuen gemeinsamen MwSt-System behindern könnte.

Die einzige Änderung, die nach Ansicht der Kommission eine nennenswerte Vereinfachung des gemeinsamen MwSt-Systems allgemein und des Erstattungsverfahrens im besonderen bewirken kann, besteht darin, den Steuerpflichtigen zu gestatten, die Mehrwertsteuer, die sie in einem Mitgliedstaat entrichtet haben, in dem sie nicht ansässig sind, von der in ihrer periodischen Steuererklärung ausgewiesenen MwSt abzuziehen, die sie in einem Mitgliedstaat zu entrichten haben, in dem sie steuerpflichtige Umsätze tätigen, für die sie die mehrwertsteuerpflichtigen Gegenstände oder Dienstleistungen verwenden.

Ziel des vorliegenden Vorschlags ist es, dieses Abzugsrecht in Artikel 17 der Sechsten MwSt-Richtlinie einzuführen, was den Wegfall des Erstattungsverfahrens für in der Union ansässige Steuerpflichtige (d.h. das Verfahren der Achten Richtlinie) zur Folge hat.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen, die rechtlich in einer Änderung von Artikel 17 Absatz 3 und in der Einfügung eines Absatzes 3 a bestehen, führen inhaltlich für in der Europäischen Gemeinschaft ansässige Steuerpflichtige zu folgendem Ergebnis:

— Der Steuerpflichtige führt nur die USt-IdNr. eines Mitgliedstaats: Der Vorsteuerabzug wird nur in diesem Mitgliedstaat vorgenommen, unabhängig davon, wo die mehrwertsteuerpflichtigen Ausgaben getätigt worden sind.

— Der Steuerpflichtige führt USt-IdNrn. mehrerer Mitgliedstaaten:

a) Er führt eine USt-IdNr. in dem Mitgliedstaat, in dem er die mehrwertsteuerpflichtigen Ausgaben getätigt hat:

   Der Vorsteuerabzug wird in diesem Mitgliedstaat vorgenommen (keine Veränderung gegenüber der derzeitigen Regelung).

b) Er führt keine USt-IdNr. in dem Mitgliedstaat, in dem er die mehrwertsteuerpflichtigen Ausgaben getätigt hat:

   Der Vorsteuerabzug wird in dem Mitgliedstaat vorgenommen, in dem er die Lieferungen von Gegenständen oder die Dienstleistungen bewirkt, für die die Ausgaben bestimmt waren.

Aus dieser Änderung des Artikels 17 folgt, daß sich der zum Vorsteuerabzug berechtigende MwSt-Betrag nun nach den Vorschriften des Niederlassungsmitgliedstaats bestimmt und nicht mehr nach den Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem die MwSt entrichtet wurde, wie dies bislang der Fall war.

Was die zu beachtenden Formalitäten anbelangt, so sieht der vorliegende Vorschlag vor, daß der Steuerpflichtige zusammen mit der Steuererklärung eine Aufstellung der in anderen Mitgliedstaaten entrichteten MwSt-Beträge vorlegen muß, für die der Vorsteuerabzug in Anspruch genommen wird. Diese Beträge sind nach Mitgliedstaat aufzuschlüsseln. Als Beleg sind die Rechnungen oder Einfuhrdokumente in Kopie beizufügen.

ANHANG II

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Artikel 17 Absatz 6 der Sechsten Richtlinie bestimmt im Rahmen der Vorsteuerabzugsregelung folgendes:

„Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission vor Ablauf eines Zeitraums von vier Jahren nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie einstimmig fest, bei welchen Ausgaben die Mehrwertsteuer nicht abziehbar ist. Auf jeden Fall werden diejenigen Ausgaben vom Vorsteuerabzugsrecht ausgeschlossen, die keinen streng geschäftlichen Charakter haben, wie Luxusausgaben, Ausgaben für Vergnügungen und Repräsentationsaufwendungen.

Bis zum Inkrafttreten der vorstehend bezeichneten Bestimmungen können die Mitgliedstaaten alle Ausschlüsse beibehalten, die in den in ihren zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Richtlinie bestehenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehen sind."

Über von der Kommission vorgelegte Vorschläge konnte im Rat keine Einigung erzielt werden; nachdem die Kommission im Juli 1996 ihr Arbeitsprogramm zur Einführung eines neuen gemeinsamen Mehrwertsteuersystems vorgelegt hatte, wurden diese Vorschläge als logische Konsequenz am 21. November 1996 endgültig zurückgezogen.

In der Zwischenzeit haben die Mitgliedstaaten das Problem unterschiedlich angegangen. Drei von ihnen (Deutschland, Niederlande und Luxemburg) gewähren gemäß Artikel 17 Absatz 2 für die betreffenden Ausgaben oder für den größten Teil dieser Ausgaben das volle Vorsteuerabzugsrecht. Hiervon ausgenommen sind nur die Ausgaben, die keinen geschäftlichen Charakter haben. Die übrigen schließen einen Vorsteuerabzug aus oder schränken ihn ein, wenn zwischen Ausgaben für private Zwecke des Steuerpflichtigen und anderer Personen und Ausgaben, die mit der wirtschaftlichen Tätigkeit des Steuerpflichtigen zusammenhängen, unterschieden werden muß.

Die Anforderungen an die Einheitlichkeit der Bemessungsgrundlage und an die Steuerneutralität werden gegenwärtig nicht erfüllt.

Die Steuerpflichtigen eines Mitgliedstaats, der den vollständigen Vorsteuerabzug für alle Ausgaben außer für jene zuläßt, die keinen geschäftlichen Charakter haben, stehen sich im Gegensatz zu Steuerpflichtigen in Mitgliedstaaten, die bestimmte Ausgabenkategorien vom Vorsteuerabzug ausschließen, steuerlich besser. Diese Divergenzen können insofern zu Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Verkehr mit Waren und Dienstleistungen führen, als sie sich auf die Preise auswirken.

Die Unterschiede in der steuerlichen Behandlung sind zwar nicht neu, doch treten sie seit der Errichtung des Binnenmarkts zum 1. Januar 1993 sehr viel deutlicher zutage, da die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und deren Anwendungsmodalitäten in den Mitgliedstaaten dadurch unmittelbarer einander gegenübergestellt werden.

Die Kommission ist daher der Ansicht, daß dem Auftrag in Artikel 17 Absatz 6 der Sechsten MwSt-Richtlinie Folge zu leisten ist und daß die unterschiedlichen einzelstaatlichen Regelungen angeglichen werden müssen. Gleichzeitig muß den Mitgliedstaaten ein gewisser Ermessensspielraum belassen werden, um ihren spezifischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Das Vorsteuerabzugsrecht ist ein grundlegendes Element des Mehrwertsteuersystems. Dies hat zur Folge, daß jeder Ausschluß von diesem Recht eine Ausnahme von der Regel darstellt und nur dann akzeptiert werden kann, wenn ein konkreter Grund dafür besteht.

Der Vorschlag muß sich somit auf die Ausgabenkategorien beschränken, die, auch wenn sie im Rahmen des normalen Geschäftsverlaufs des Unternehmens getätigt werden, häufig gleichzeitig privaten Zwecken dienen und daher zum Teil als Endverbrauch eingestuft werden können. In der Regel ist es nicht möglich, genau zu kontrollieren, welcher Teil der Ausgaben geschäftlichen Zwecken und welcher Teil privaten Zwecken dient, so daß es hier zu Unregelmäßigkeiten oder Steuerhinterziehung kommen kann.

Bei diesen Ausgaben handelt es sich typischerweise um Ausgaben für Personenkraftfahrzeuge, Unterkunft und Verpflegung, Luxusausgaben, Vergnügungs- und Repräsentationsaufwendungen.

Bei den Ausgaben für Personenkraftfahrzeuge ist zu berücksichtigen, daß sie Investitionsgüter betreffen, deren nichtgeschäftliche Verwendung nicht ausgeschlossen werden kann und die sich vor allem von Jahr zu Jahr ändern kann.

Die Ausgaben für Unterkunft und Verpflegung können zwar geschäftlichen Zwecken dienen, doch können sie gleichzeitig privaten Charakter haben, da es sich um Ausgaben handelt, die Grundbedürfnisse befriedigen.

Schließlich sollte beachtet werden, daß aus dem Grundsatz, daß die MwSt, die für Gegenstände und Dienstleistungen, die für steuerpflichtige Umsätze verwendet werden, entrichtet worden ist, als Vorsteuer abgezogen werden kann, folgt, daß Ausgaben, die keinen streng geschäftlichen Charakter haben, wie Luxusausgaben, Vergnügungs- und Repräsentationsaufwendungen, vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen sind, was bereits Artikel 17 Absatz 6 der Sechsten Richtlinie in seiner derzeitigen Fassung vorsieht.

Um dem besonderen Charakter dieser Ausgaben im Rahmen der Geschäftstätigkeit des Steuerpflichtigen Rechnung zu tragen, sind im Kommissionsvorschlag unterschiedliche Regelungen vorgesehen.

Für die MwSt, mit der die Ausgaben für Personenkraftfahrzeuge belastet sind, gelten grundsätzlich die normalen Abzugsregeln. Für den Fall, daß die Schwierigkeiten, die mit der Kontrolle der nichtgeschäftlichen Verwendung dieser Fahrzeuge verbunden sind, ein solches Ausmaß annehmen, daß sie einen Mitgliedstaat in der Praxis daran hindern, die normalen Abzugsregeln anzuwenden, kann das Abzugsrecht dahingehend beschränkt werden, daß die Mitgliedstaaten, die sich für diese Option entscheiden, die nichtgeschäftliche Nutzung von Kraftfahrzeugen mit Hilfe eines einfacheren Verfahrens beurteilen können.

Ein Mitgliedstaat, der von dieser Option Gebrauch macht, kann für den Vorsteuerabzug einen Höchstsatz festsetzen, der 50 % der entrichteten Vorsteuer nicht unterschreiten darf und dessen Höhe der maximal geschätzten geschäftlichen Nutzung für Personenkraftfahrzeuge entspricht.

Auf diese Weise ist die Steuerverwaltung bei einem Großteil der Steuerpflichtigen der Aufgabe enthoben, die von den Steuerpflichtigen angegebene Zuordnung zu privaten und geschäftlichen Zwecken zu überprüfen.

Erreicht der Anteil der geschäftlichen Nutzung hingegen nicht den von dem betreffenden Mitgliedstaat festgesetzten Höchstsatz, so erfolgt der Vorsteuerabzug nach den normalen Regeln.

Mit Hilfe des maximal abziehbaren Vorsteuerbetrages läßt sich auf vereinfachte Weise die Vorsteuer ermitteln,

a) die der nichtgeschäftlichen Nutzung des Fahrzeugs zuzuordnen ist, d.h. sowohl der privaten Nutzung als auch der Nutzung für Umsätze, die außerhalb des Anwendungsbereichs der MwSt liegen;

b) die der geschäftlichen Nutzung des Fahrzeugs zuzuordnen ist, d.h. für Umsätze innerhalb des Anwendungsbereichs der MwSt, und zwar sowohl für zum Vorsteuerabzug berechtigende Umsätze als auch für steuerbefreite Umsätze, die vom Abzug ausgeschlossen sind.

Bewirkt der Steuerpflichtige demnach sowohl zum Vorsteuerabzug berechtigende Umsätze als auch vom Abzug ausgeschlossene Umsätze, so muß der Teil der Vorsteuer, der auf die geschäftliche Nutzung des Kraftfahrzeugs entfällt, weiter unterteilt werden in den Betrag, der ersteren Umsätzen zuzuordnen ist, und in den Betrag, der auf letztere Umsätze entfällt.

Werden die betreffenden Gegenstände jedoch nur in sehr geringem Umfang geschäftlich genutzt, so steht der Kontrollaufwand der Steuerverwaltung in keinem Verhältnis zum Ergebnis des Steuerabzugs. Der Vorschlag sieht deshalb vor, daß die Vorsteuer nicht abgezogen werden kann, wenn die geschäftliche Nutzung weniger als 10 % beträgt.

Besonders berücksichtigt wurden Steuerpflichtige, deren Tätigkeit in der Nutzung von Personenkraftwagen besteht oder für die dieser Gegenstand für die Ausübung ihrer Tätigkeit unbedingt notwendig ist (z. B. Steuerpflichtige, die gewerbsmäßig Pkw verkaufen, vermieten oder leasen, Taxi-Unternehmen, Fahrschulen usw.). In diesen Fällen gelten die normalen Abzugsregeln, sofern der Anteil der nichtgeschäftlichen Nutzung unerheblich ist, d.h. unter 10 % liegt.

Bei den Ausgaben für Unterkunft und Verpflegung kann nach Ansicht der Kommission ein Ausschluß vom Vorsteuerabzugsrecht aufgrund ihres Endverbrauchscharakters gerechtfertigt sein. Hier läßt sich allerdings feststellen, ob diese Ausgaben geschäftlichen Zwecken gedient haben, beispielsweise wenn sie auf einer Geschäftsreise getätigt wurden. Deshalb wurde ein pauschaler Vorsteuerabzug in Höhe von 50 % der auf die Ausgaben für Unterkunft und Verpflegung erhobenen MwSt als angemessen angesehen.

Vollständig vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen bleiben hingegen die Ausgaben, die in keinem direkten inhaltlichen Zusammenhang mit den steuerpflichtigen Umsätzen stehen, d.h. Luxusausgaben, Vergnügungs- und Repräsentationsaufwendungen.

ANHANG III

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Bilaterales Erstattungs- und Ausgleichssystem

Die Aufstellung der Vorsteuerabzüge enthält die Informationen, die zur Einführung eines innergemeinschaftlichen Erstattungssystems unerläßlich sind. Der Mitgliedstaat, in dem der Vorsteuerabzug vorgenommen wird (Mitgliedstaat des Vorsteuerabzugs), kann sich mit Hilfe dieses Systems den abzugsfähigen MwSt-Betrag von dem Mitgliedstaat erstatten lassen, in dem die MwSt entrichtet worden ist (Mitgliedstaat des Erwerbs). Dieses Erstattungs- und Ausgleichssystem sowie die Kontrollmaßnahmen, die von den Mitgliedstaaten einzuführen sind, sind Gegenstand des beigefügten Verordnungsvorschlags.

Der Verordnungsvorschlag sieht die Einführung eines Erstattungs- und Ausgleichssystems vor, das die Mitgliedstaaten auf bilateraler Ebene untereinander anwenden sollen. Jeder Mitgliedstaat meldet zu diesem Zweck alle sechs Monate den anderen Mitgliedstaaten die MwSt-Beträge, für die der Vorsteuerabzug in den vergangenen sechs Monaten vorgenommen worden ist und die ihm vom Mitgliedstaat des Erwerbs zu erstatten sind.

Der gemeldete Betrag entspricht dem tatsächlich abgezogenen MwSt-Betrag, d.h. nach Anwendung des Pro-rata-Satzes, wenn der Steuerpflichtige sowohl zum Vorsteuerabzug berechtigende Umsätze tätigt als auch Umsätze, die vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen sind, und nach Anwendung der im Mitgliedstaat des Vorsteuerabzugs geltenden Beschränkungen des Rechts auf Vorsteuerabzug.

Jeder Mitgliedstaat kann danach bestimmen, wieviel er selbst an die anderen Mitgliedstaaten zu zahlen hat und wieviel er von ihnen zurückerhält. Die effektive Zahlung erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt, da die Beträge noch im Anschluß an die in der Verordnung vorgesehenen Kontrollen berichtigt werden können. Die Mitgliedstaaten können allerdings im Wege bilateraler Abkommen von der in der Verordnung vorgesehenen Frist abweichen und andere Fristen bestimmen oder unter bestimmten Voraussetzungen den betreffenden Betrag auf den folgenden Zeitraum vortragen.

Kontrollmaßnahmen

Nach dem derzeitigen MwSt-System ist jeder Mitgliedstaat für die Anwendung, Kontrolle und Erhebung der Steuer, die direkt seinem Staatshaushalt zufließt, verantwortlich. Eines der Grundprinzipien dieses Systems ist, daß der Vorsteuerabzug in dem Mitgliedstaat vorgenommen wird, in dem die MwSt geschuldet wird und/oder entrichtet worden ist. Entrichtung und Abzug der MwSt werden demnach nur von einem Mitgliedstaat kontrolliert.

In den Fällen, die heute unter die Achte Richtlinie fallen, sieht der vorliegende Vorschlag eine Ausnahme von dem vorgenannten Grundsatz vor.

Der vorgeschlagenen Regelung zufolge wird die Entrichtung der MwSt im Mitgliedstaat des Erwerbs kontrolliert, während die Kontrolle des Vorsteuerabzugs dem Mitgliedstaat des Vorsteuerabzugs obliegt.

Die Kontrolle erfolgt — wie jede andere Kontrolle auch — auf der Grundlage der den Steuerverwaltungen vorliegenden Angaben über die Steuerpflichtigen, der Einschätzung ihrer Zuverlässigkeit, des Betrugsrisikos, das der einzelne Steuerpflichtige darstellt, und einer engen, effizienten Zusammenarbeit mit den Verwaltungen der übrigen Mitgliedstaaten. Zu einer wirksamen Kontrolle im Binnenmarkt bedarf es weniger einer systematischen Übermittlung von Rechnungskopien, die sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Verwaltungen eine zusätzliche Belastung darstellen, als vielmehr einheitlicher Kriterien für die Beurteilung des Betrugsrisikos, das von einem Steuerpflichtigen ausgehen kann. Die anhand dieser Kriterien bestimmten Fälle, die eine eingehendere Kontrolle erfordern, wären für alle betroffenen Verwaltungen von Interesse. Unter Berufung auf das gemeinsame Interesse, das alle betroffenen Verwaltungen an einer effizienten Zusammenarbeit haben, könnten alle Informationen und Erfahrungen, über die sie verfügen, in vollem Umfang genutzt werden.

Auf der Grundlage der Amtshilfe-Richtlinie 77/799/EWG können die betroffenen Mitgliedstaaten alle Informationen austauschen, die sie für notwendig halten, um ihre jeweiligen Kontrollbefugnisse ausüben zu können. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen jedoch, daß die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten, die ihnen dieses Gemeinschaftsinstrument bietet, noch nicht voll ausschöpfen.

Angesichts dieser Erfahrungen sowie der Besonderheit der vorgeschlagenen Regelung zur Verbesserung der Funktionsweise des derzeitigen MwSt-Systems sieht sich die Kommission veranlaßt, zusätzliche Kontrollmaßnahmen vorzusehen, die die Einführung dieser Regelung unterstützen sollen.

Diese ergänzenden Maßnahmen schwächen den Vereinfachungseffekt ab, der sich aus der Änderung der Vorsteuerabzugsregelung ergibt, und können deshalb nur für einen kurzen Zeitraum akzeptiert werden. Sie dürfen nur so lange angewandt werden, wie erforderlich ist, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern.

Die Kommission wird den Einsatz dieser Maßnahmen und deren konkrete Ergebnisse für die Mitgliedstaaten regelmäßig überprüfen. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission hierzu alle erforderlichen Informationen mit. Die Kommission wird dem Rat vor Ablauf des zweiten Jahres der Anwendung dieser Maßnahmen im Rahmen ihrer Überwachung der Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der MWSt-Kontrolle einen Bericht über die Berechtigung und Notwendigkeit dieser Maßnahmen ggf. mit Vorschlägen zu ihrer Aufhebung vorlegen.

Bei den in diesem Vorschlag vorgesehenen Kontrollmaßnahmen ist auch zu bedenken, welcher Art die meisten Ausgaben sind, für die heute nach dem Verfahren der Achten Richtlinie die Erstattung der MwSt beantragt wird.

Aufgrund der Vorschriften über den Ort der Besteuerung betrifft der größte Teil der Erstattungsanträge allgemeine Aufwendungen wie Kosten für Unterkunft und Verpflegung, für die Teilnahme an Messen und Ausstellungen, Kraftfahrzeugkosten sowie die Kraftstoffkosten internationaler Spediteure.

Es ist daher kaum damit zu rechnen, daß die vorgeschlagene Regelung, die die Verrechnung dieser Vorsteuerbeträge mit der vom Steuerpflichtigen geschuldeten Steuer vorsieht, die Steuergutschriften der Unternehmer wesentlich erhöht. Diese Fälle bedeuten in der Regel einen größeren Überwachungsaufwand für die Verwaltungen.

Die eigens für die Vorsteuerabzugsregelung vorgeschlagenen Kontrollmaßnahmen dürfen folglich im Vergleich zum Steuerausfallrisiko der Mitgliedstaaten nicht unverhältnismäßig sein.

Die in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen bewirken eine mehrstufige Kontrolle, wobei den betroffenen Mitgliedstaaten auf jeder dieser Stufen eine bestimmte finanzielle Verantwortlichkeit zugewiesen wird.

Diese mehrstufige Kontrolle stellt einen erhebliche Vorteil gegenüber dem derzeitigen System dar, weil die Verwaltung — anders als heute — nicht mehr gezwungen ist, sofort und praktisch definitiv zu entscheiden.

Der Mitgliedstaat des Vorsteuerabzugs nimmt eine erste Kontrolle vor, wenn er die Steuererklärung mit der Aufstellung der Vorsteuerbeträge samt Anlagen erhält. Anders als die Verwaltung des Erstattungsmitgliedstaats nach dem derzeitigen System verfügt die zuständige Verwaltung zu diesem Zeitpunkt bereits über präzisere Angaben über die steuerliche Verhältnisse des Steuerpflichtigen.

Selbstverständlich ist in dem MwSt-Betrag, um dessen Erstattung der Mitgliedstaat des Vorsteuerabzugs den Mitgliedstaat des Erwerbs ersucht, nicht der Betrag enthalten, der sich aus der nach dieser ersten Überprüfung ggf. erforderlichen Berichtigung ergibt.

Bestimmte Umsätze, für die nach Artikel 17 Absatz 3 a der Vorsteuerabzug in Anspruch genommen wird, teilt der Mitgliedstaat des Vorsteuerabzugs zudem — im Prinzip elektronisch — dem Mitgliedstaat des Erwerbs mit.

Stellt der Mitgliedstaat des Erwerbs bei Umsätzen, von denen die Vorsteuer abgezogen wurde, Unregelmäßigkeiten fest, so unterrichtet er den Mitgliedstaat des Vorsteuerabzugs innerhalb von drei Monaten, nachdem er die betreffenden Informationen erhalten hat. Außerdem braucht der Mitgliedstaat des Erwerbs dem Mitgliedstaat des Vorsteuerabzugs den fraglichen MwSt-Betrag nicht zu erstatten.

Es ist Sache des Mitgliedstaats des Vorsteuerabzugs, die Maßnahmen zu treffen, die er angesichts der steuerlichen Situation des Steuerpflichtigen (Inhalt der Steuererklärung, Entrichtung der geschuldeten Steuer, sonstige Steuerschulden) für angemessen hält, um den betreffenden Vorsteuerbetrag einzutreiben.

Außerdem prüft der Mitgliedstaat des Vorsteuerabzugs im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung sämtlicher Aktivitäten des Steuerpflichtigen, ob der Vorsteuerabzug unabhängig vom Ort der Besteuerung rechtmäßig war.

Das in diesem Vorschlag vorgesehene Kontrollverfahren nimmt den Verwaltungen nicht die Möglichkeit, weitere Auskünfte auf der Grundlage der Amtshilfe-Richtlinie anzufordern.

Die Kommission ist sich durchaus der Tatsache bewußt, daß die Nichtangleichung der Angaben, die auf den Rechnungen ausgewiesen werden müssen, Probleme bereiten kann. Zu bedenken ist allerdings, daß sich dieses Problem schon jetzt im innergemeinschaftlichen Handel (innergemeinschaftliche Lieferung, innergemeinschaftlicher Erwerb, innergemeinschaftliche Beförderung usw.) stellt, mit dem einzigen Unterschied, daß die MwSt im vorliegenden Fall tatsächlich im Mitgliedstaat des Erwerbs in Rechnung gestellt wird. Der Bericht über die SLIM-Initiative enthält überdies eine Empfehlung, sich mit diesem Problem näher zu befassen. Die Kommission wird es nicht versäumen, dieser Empfehlung nachzukommen.

Bis das Ergebnis dieser Arbeiten vorliegt, müssen die Mitgliedstaaten ein Mindestmaß an Flexibilität aufbringen, damit die vorgeschlagene Regelung funktionieren kann. Die Mitgliedstaaten müssen beispielsweise sicherstellen, daß einem Steuerpflichtigen, der im Besitz einer Rechnung ist, die mindestens die von der Sechsten Richtlinie geforderten Angaben enthält, die Ausübung seines Rechts auf Vorsteuerabzug nicht vorenthalten wird.

Die Steuerbehörden sind allerdings berechtigt, den Steuerpflichtigen um die Übersetzung der auf der Rechnung ausgewiesenen Angaben zu bitten, wenn sie nicht in der Lage sind, den geschäftlichen Charakter der Ausgaben zu bestimmen.

ANHANG IV

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

(Gemäß Artikel 47 Ziffer 3 der Geschäftsordnung)

Die nachstehenden Änderungsanträge, auf die mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen entfielen, wurden im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

Änderungsantrag von Herrn Tosh und Frau Williams

Ziffer 4.2.4

Den vorhandenen Text durch folgenden Wortlaut ersetzen:

„Nach Ansicht des Ausschusses sollten Vergnügungsausgaben nicht Luxusausgaben gleichgesetzt, sondern genauso behandelt werden wie Ausgaben für Unterkunft, Verpflegung und Getränke."

Begründung

Vergnügungsausgaben sind gerechtfertigte Geschäftsausgaben, weil Unternehmen mit ihnen das vorrangige Ziel verfolgen, ein Geschäft zustande zu bringen oder auszuweiten. Die Tatsache, daß sie ein Element von privatem Endverbrauch enthalten, spricht dafür, sie in die gleiche Kategorie einzustufen wie Ausgaben für Unterkunft, Verpflegung und Getränke. Sie sollten nicht wie Luxusausgaben behandelt werden, die per definitionem keinen nennenswerten geschäftlichen Nutzen darstellen.

Abstimmungsergebnis

Nein-Stimmen: 51, Ja-Stimmen: 25, Stimmenthaltungen: 4.

Änderungsantrag der Herren Lustenhouwer und Regaldo

Ziffer 4.2.7

Diese Ziffer durch nachstehende Absätze ersetzen:

„4.2.6.1. Für den Ausschuß ist kein zwingender Grund ersichtlich, warum auf Kraftfahrzeuge nicht derselbe pauschale Vorsteuerabzug wie auf die anderen in den Vorschlägen erfaßten Ausgabekategorien anwendbar sein sollte. Er ist der Ansicht, daß mit dieser Gleichstellung ein wichtiger Beitrag zum Abbau von Wettbewerbsverzerrungen und zur Beschränkung des für Steuerhinterziehung und -vermeidung vorhandenen Spielraums geleistet würde.

4.2.6.2. Bei stark voneinander abweichenden Vorsteuerabzugssätzen in verschiedenen Mitgliedstaaten wären die Gewerbetreibenden, die in Staaten mit niedrigen Abzugssätzen tätig sind, im Wettbewerb gegenüber den Gewerbetreibenden benachteiligt, die in Staaten mit höheren Abzugssätzen niedergelassen sind. Dies hätte unweigerlich die Entwicklung komplexer Systeme zur (legalen oder illegalen) Umgehung der Vorschriften zur Folge.

4.2.6.3. Außerdem sollte nicht vergessen werden, daß die MwSt beim Ersterwerb eines Personenkraftfahrzeugs zahlbar ist. Zu diesem Zeitpunkt ist jedoch keine auch nur annähernd genaue Bestimmung des Verhältnisses zwischen geschäftlicher und privater Nutzung während der Lebensdauer des Fahrzeugs möglich. Dieses Verhältnis könnte von Jahr zu Jahr schwanken, weshalb es in Ermangelung eines einheitlichen Pauschalsatzes notwendig würde, rückwirkende Anpassungen vorzunehmen, wodurch zusätzliche Komplikationen für die Gewerbetreibenden und die einzelstaatlichen Behörden geschaffen würden.

4.2.6.4. Ein Pauschalsatz wäre auch dazu geeignet, die Lage in wünschenswertem Maße zu vereinfachen. Es wäre dann beispielsweise nicht länger erforderlich, daß die Gewerbetreibenden Aufzeichnungen über die zu Geschäftszwecken zurückgelegte Kilometerleistung machen und die Steuerverwaltungen dies kontrollieren oder bei geschäftlicher Nutzung eine Unterscheidung zwischen steuerbaren und nichtsteuerbaren Umsätzen treffen.

4.2.6.5. Der Ausschuß möchte darauf aufmerksam machen, daß die Verfahren — wenn das Vorhaben für Vereinfachungen sorgen soll (was das erklärte Ziel der Kommission ist) — so einfach wie möglich gestaltet werden sollten, und dieses Ziel scheint ihm mit den vorliegenden Vorschlägen nicht erreicht zu sein. Wenn ein Mitgliedstaat die Option ausübt, wird es immer noch erforderlich sein, den Prozentsatz der zu Geschäftszwecken zurückgelegten Kilometerleistung zumindest annähernd zu kontrollieren, und es könnte notwendig werden, rückwirkende Anpassungen vorzunehmen. Dies stellt eine zusätzliche Arbeitsbelastung für die nationalen Steuerverwaltungen und die Gewerbetreibenden dar und bringt für letztere zusätzlich eine gewisse Ungewißheit ins Spiel.

4.2.7. Logisch betrachtet ist kein Grund erkennbar, der gegen die Aufnahme anderer Formen des privaten Transports wie Flugzeug und Hubschrauber in den Geltungsbereich dieser Rechtsakte spräche."

Begründung

Der derzeitige Text ist aufgrund eines Änderungsantrags, der in der Fachgruppensitzung mit der Mehrheit der Stimmen angenommen wurde, in den Stellungnahmeentwurf aufgenommen worden. Die jetzige Ziffer 4.2.7 ist infolge dieses Abstimmungsergebnisses an die Stelle von sechs Absätzen getreten, die der Berichterstatter verfaßt hatte.

Mit dem vorliegenden Änderungsantrag wird das Ziel verfolgt, den ursprünglichen Text des Berichterstatters wieder zu Ehren zu bringen, weil es dem jetzigen Wortlaut an inhaltlichem Bezug zu den Vorschlägen der Kommission mangelt, was dazu führen würde, daß dieser Teil der Stellungnahme vom Inhalt her nicht nachvollziehbar wäre.

Abstimmungsergebnis

Nein-Stimmen: 56, Ja-Stimmen: 39, Stimmenthaltungen: 8.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf den Normalsteuersatz“

(1999/C 101/18)

Der Rat beschloß am 22. Dezember 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 99 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Der Ausschuß beschloß, Herr Walker zum Hauptberichterstatter für die Vorbereitung seiner Stellungnahme zu bestellen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 28. Januar 1999) mit 83 gegen 3 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag soll den Rat in die Lage versetzen, entsprechend den gemeinschaftlichen MwSt-Rechtsvorschriften über die Mindesthöhe des Normalsteuersatzes zu entscheiden.

1.1.1. Dies ist zur Konsolidierung des Binnenmarktes in steuerlicher Hinsicht sowohl im Rahmen der derzeit geltenden Übergangsregelung als auch im Hinblick auf das endgültige gemeinsame Mehrwertsteuersystem notwendig.

1.2. In ihrem Arbeitsprogramm zur Einführung eines neuen gemeinsamen Mehrwertsteuersystems für den Binnenmarkt und in ihrem Bericht über die MwSt-Sätze hat die Kommission deutlich gemacht, wie wichtig eine Annäherung der MwSt-Sätze in einer harmonisierten Struktur ist, welche wiederum eine notwendige Voraussetzung für die Einführung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems ist.

1.2.1. Der jeweilige Harmonisierungsgrad ist heute und in Zukunft daran zu messen, was zur Vermeidung von für die Gemeinschaft insgesamt nachteiligen Wettbewerbsverzerrungen als notwendig angesehen wird.

1.2.2. Eines der Wesensmerkmale der MwSt ist das Erfordernis ihrer Neutralität in bezug auf die Wettbewerbsbedingungen. Wenn also die Steuersätze der Mitgliedstaaten weiterhin zu stark voneinander abweichen dürfen, so kann dies die Neutralität der Steuer gefährden und Standortentscheidungen von Unternehmen beeinflussen. Eine solche Konstellation würde den Grundsätzen des Binnenmarktes zuwiderlaufen.

1.2.3. Der Kommissionsvorschlag zielt also letztlich auf eine Harmonisierung der Steuersätze ab, die nicht nur im Rahmen der derzeitigen MwSt-Regelung erforderlich ist, sondern auch für die Vorbereitung der nächsten Schritte zur Annäherung der Sätze, um so die Einführung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems zu ermöglichen. Der Vorschlag erstreckt sich nur auf die Höhe des Normalsatzes.

1.3. Gegenwärtig sehen die Bestimmungen der in der EU geltenden MwSt-Übergangsregelung eine Harmonisierung hinsichtlich der Anzahl und der Höhe der Steuersätze vor. Dies stellt das Mindestmaß an Harmonisierung dar, das die Mitgliedstaaten für die Funktionsfähigkeit der Übergangsregelung als erforderlich erachten.

1.3.1. Gemäß dieser Übergangsregelung müssen die Mitgliedstaaten einen Normalsatz von mindestens 15 % anwenden.

1.4. Gemäß Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a) der Sechsten MwSt-Richtlinie entscheidet der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig über die Höhe des nach dem 31. Dezember 1998 geltenden Normalsatzes.

1.5. Dieser Vorschlag folgt derselben Logik wie der entsprechende Vorschlag der Kommission aus dem Jahre 1995 [1]. Seitdem hat sich die Lage nicht grundsätzlich geändert.

1.6. Die derzeit angewendeten Normalsätze bewegen sich zwischen 15 und 25 %.

1.7. Die Kommission hält es für möglich, daß die Einführung der einheitlichen Währung die bestehenden Probleme (strukturelle Ungleichgewichte und Wettbewerbsverzerrungen) noch verschärft, da die in den einzelnen WWU-Teilnehmerstaaten geltenden Preise transparenter werden und die Höhe der jeweiligen MwSt-Sätze leichter erkannt werden kann. Unter diesen Voraussetzungen ist eine Harmonisierung der Steuersätze im Binnenmarkt notwendiger denn je.

1.8. Eigentlich bedarf es also eines Vorschlags, der sich auf die Höhe sowohl des Normalsatzes als auch der ermäßigten Sätze erstreckt. Aus technischen Gründen kann ein solcher Vorschlag jedoch nicht vor Ende 1999 unterbreitet werden.

2. Die Vorschläge der Kommission

2.1. Der Normalsatz der Mehrwertsteuer soll von jedem Mitgliedstaat auf einen bestimmten Prozentsatz der Besteuerungsgrundlage festgesetzt werden, der für Lieferungen von Gegenständen und für Dienstleistungen

[1] KOM(95) 731 endg.

gleich ist. Vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 1999 darf dieser Satz nicht unter 15 % und nicht über 25 % liegen.

2.2. Der Rat soll auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments einstimmig über die Höhe des nach dem 31. Dezember 1999 geltenden Normalsatzes entscheiden.

3. **Bemerkungen**

3.1. Bei dem zu erörternden Vorschlag der Kommission handelt es sich de facto um eine Wiedervorlage ihres im Jahre 1995 unterbreiteten Vorschlags.

3.2. In seiner Stellungnahme zu diesem ursprünglichen Vorschlag [1] vertrat der Ausschuß die Auffassung, daß „sich die Sätze in einer engeren Annäherungsspanne bewegen [müssen], ohne eine vollständige Angleichung anzustreben", und er befürwortete in seiner Schlußfolgerung „den Vorschlag der Kommission, [...] eine Bandbreite mit einem Mindestsatz von 15 % und einem Höchstsatz von 25 % für den MwSt-Normalsatz in den Mitgliedstaaten einzuführen". Der Ausschuß sieht keinen Grund, von seiner in dieser Stellungnahme bezogenen Position abzurücken.

3.3. Der Ausschuß stimmt der Kommission darin zu, daß es innerhalb des Euro-Währungsgebiets für die Verbraucher und weitere nicht zur Rückerstattung der MwSt berechtigte Marktteilnehmer leichter sein wird, die die MwSt bereits einschließenden Preise in verschiedenen Mitgliedstaaten zu vergleichen, und daß es den zur Rückerstattung der MwSt berechtigten Gewerbetreibenden leichter fallen wird, die nicht um die MwSt erhöhten Preise zu vergleichen.

3.4. Da in Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a) der Sechsten MwSt-Richtlinie festgelegt ist, daß der Rat „auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses" einstimmig über die Höhe des nach dem 31. Dezember 1998 geltenden Normalsatzes entscheidet, hält es der Ausschuß für wünschenswert, den Text des zweiten Absatzes von Artikel 1 Buchstabe a) der nun vorgeschlagenen Richtlinie wie folgt umzuformulieren: „Der Rat entscheidet auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses ...".

3.4.1. Dieser Wunsch steht im Einklang mit der Änderung, die der Ausschuß in seiner o.g. Stellungnahme zu dem früheren Vorschlag forderte und der die Kommission in ihrem Bericht über die durch sie erfolgte Berücksichtigung der Stellungnahmen zustimmte, die der Ausschuß auf seinen Plenartagungen in den Monaten April und Mai 1996 verabschiedet hatte.

[1] ABl. C 204 vom 15.7.1996.

Brüssel, den 28. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 79/373/EWG über den Verkehr mit Mischfuttermitteln und der Richtlinie 96/25/EG über den Verkehr mit Futtermittel-Ausgangserzeugnissen“ [1]

(1999/C 101/19)

Der Rat beschloß am 29. Oktober 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 8. Januar 1999 an. Berichterstatter war Herr Bento Gonçalves.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 360. Plenartagung (Sitzung vom 28. Januar 1999) mit 53 gegen 6 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. *Anwendungsbereich und Rechtsgrundlage des Vorschlags*

1.1.1. Anwendungsbereich des Vorschlags

Generelles Ziel des Vorschlags ist die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf den Verkehr mit und die Verwendung von Futtermittel-Ausgangserzeugnissen, um auf diesem Weg die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß diese garantiert „unverdorben, unverfälscht und von handelsüblicher Beschaffenheit“ sind und somit keine Gefahr für die tierische oder menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellen. Zu diesem Zweck wird der Anwendungsbereich der Richtlinie 96/25/EG so ausgedehnt, daß die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die offiziellen Kontrollverfahren gemäß der Richtlinie 95/53/EWG nicht nur auf die Vermarktung und Verwendung von Futtermittel-Ausgangserzeugnissen seitens der Futtermittelindustrie anzuwenden, sondern in diese Verfahren auch die Vertreiber dieser Ausgangserzeugnisse sowie die Tierhalter einzubeziehen, die diese Erzeugnisse herstellen und in ihren Betrieben direkt verwenden.

1.1.2. Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag ist Artikel 100 a des Vertrags.

2. Wesentlicher Inhalt des Vorschlags

2.1. Mit dem Vorschlag werden die Richtlinie 79/373/EWG über den Verkehr mit Mischfuttermitteln und die Richtlinie 96/25/EG über den Verkehr mit Futtermittel-Ausgangserzeugnissen geändert.

2.1.1. Aufgrund der Änderungen wird die Richtlinie 96/25/EG künftig folgendes abdecken:

— Das Inverkehrbringen wie auch die Verwendung von Futtermittel-Ausgangserzeugnissen. D.h. unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen in Zukunft die Hersteller der Ausgangserzeugnisse, die Verkehrsunternehmer, die Händler, die Mischfuttermittelindustrie und die Tierhalter, gleichgültig, ob sie industriell hergestellte Mischfuttermittel oder direkt die Ausgangserzeugnisse verwenden.

2.1.2. Tierarzneimittel und Zusatzstoffe in Futtermitteln fallen nicht unter den Richtlinienvorschlag.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die vorgeschlagenen Änderungen, die einen weiteren Schritt in Richtung auf die eingangs dargelegten Ziele darstellen. Mit dem Vorschlag werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß der Weg der Ausgangserzeugnisse von ihrem Ursprung bis hin zum Endverbraucher besser nachvollzogen werden kann, was gerade bei Erzeugnissen, die eine potentielle Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen, von besonderer Bedeutung ist.

3.2. Der Ausschuß ist jedoch auch der Ansicht, daß in einigen Bereichen dringend weitere Maßnahmen ergriffen werden müssen, um das Vertrauen der Verbraucher in Erzeugnisse tierischen Ursprungs generell und in Rindfleischerzeugnisse im besonderen wiederherzustellen. Er hält es insbesondere für erforderlich, objektive und gemeinschaftsweit harmonisierte technische Kriterien aufzustellen, anhand derer sich jedwedes Ausgangserzeugnis eindeutig als „unverdorben, unverfälscht und von handelsüblicher Beschaffenheit“ qualifizieren läßt.

3.3. Der Ausschuß ist ferner der Auffassung, daß die Mitgliedstaaten Kontrollmaßnahmen treffen müssen, die eine uneingeschränkte Einhaltung der Richtlinie 96/25/EG hinsichtlich der Ausgangserzeugnisse sicherzustellen, deren Vermarktung und Verwendung verboten ist, um so das Image der tierischen Erzeugnisse und das Vertrauen der Verbraucher wieder zu stärken.

3.3.1. Die Kommission muß deshalb in bezug auf die einzelstaatlichen Kontrollmaßnahmen genau erläutern, was sie mit dem Hinweis meint, daß Futtermittel keine Gefahr für die Umwelt darstellen dürfen.

[1] ABl. C 261 vom 19.8.1998, S. 3.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. *Richtlinie 79/373/EWG*

4.1.1. Artikel 1 Absatz 1

In Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe k) wird die Verpflichtung eingeführt, daß die Betriebe über eine amtliche Zulassung bzw. eine Registrier-Kennummer verfügen müssen; verbindlich wird diese Vorschrift am 1. April 2001.

4.1.2. Artikel 1 Absatz 4

Durch diese Bestimmung werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, das von der Kommission erstellte definitive Verzeichnis verbindlich zu übernehmen.

4.2. *Richtlinie 96/25/EG*

4.2.1. Artikel 2 Absätze 1 und 2

In den Titel der Richtlinie wird das Wort „Verwendung" aufgenommen, so daß künftig der „Verkehr mit Futtermittel-Ausgangserzeugnissen und deren Verwendung" rechtlich abgedeckt sind.

4.2.2. Artikel 2 Absatz 3

Die Verwendung von Futtermittel-Ausgangserzeugnissen wird an die Bedingung geknüpft, daß sie keine Gefahr für die Umwelt darstellen.

4.2.3. Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe g)

Es wird vorgeschlagen, in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe g) der Richtlinie 96/25/EG für Betriebe, die Fleischmehl herstellen odervermarkten, die Verpflichtung einzuführen, auf den Verpackungen, den Etiketten oder in anderer Weise, die eine Identifizierung des Betriebs und der verwendeten Ausgangserzeugnisse ermöglicht, insbesondere die folgenden Angaben zu machen: Name oder Firmenname, Anschrift oder Geschäftssitz des Herstellungsbetriebs, Zulassungs-Kennummer, Referenznummer der Partie oder jede andere Angabe, die die Feststellung des Ursprungs des Ausgangserzeugnisses gewährleistet.

4.2.3.1. Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe h)

Dieser Vorschlag betrifft Hersteller, die nicht unter Buchstabe g) fallen.

4.2.4. Artikel 2 Absatz 5

a) Formale Anpassung.

b) Dieser Buchstabe wird in b) und c) unterteilt und betrifft die Erstellung des Verzeichnisses der Futtermittel-Ausgangserzeugnisse, deren Vermarktung und Verwendung verboten ist.

c) Es wird die Möglichkeit geschaffen, in Anbetracht der neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse Änderungen des Anhangs und des unter Buchstabe b) genannten Verzeichnisses vorzunehmen.

4.2.5. Artikel 3 und 4

Die vorgeschlagenen Anpassungen erfordern keine Bemerkungen.

5. **Schlußfolgerungen**

5.1. Nach Ansicht des Ausschusses sind die nun vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinien unbedingt erforderlich, um den Weg der Ausgangserzeugnisse von ihrem Ursprung bis hin zum Endverbraucher besser nachvollziehen zu können und die Qualitätsanforderungen auf die Ausgangserzeugnisse auszudehnen, die von den Tierhaltern hergestellt und direkt im eigenen Betrieb verwendet werden.

5.2. Der Ausschuß ist jedoch auch der Auffassung, daß diese Änderungen nicht ausreichen werden, um das Ziel einer Verbesserung des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Wiederherstellung des Verbrauchervertrauens, insbesondere in bezug auf Rindfleisch, wirklich zu erreichen:

— Beispielsweise würde der Ausschuß ein weltweites Verbot der Verwendung von Säugetierfleisch und Knochenmehl in Futtermitteln befürworten.

— Ferner sollten zur Information der Landwirte die Verpackungen von Futtermitteln grundsätzlich mit einer vollständigen Liste der Inhaltsstoffe versehen werden.

Daher sollten seiner Ansicht nach prioritär weitere Initiativen ergriffen werden, insbesondere mit dem Ziel, für die Ausgangserzeugnisse objektive, auf sicheren technischen Grundlagen beruhende und unionsweit harmonisierte Qualitätskriterien aufzustellen.

5.3. Nach Dafürhalten des Ausschusses muß ferner der Begriff „Anwendung" präzisiert werden. Anderenfalls ist nicht klar, welche Kontrollmaßnahmen die Mitgliedstaaten ergreifen sollen, um die Anwendung im Betrieb zu kontrollieren. Diese Frage bedarf im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Änderungsrichtlinie der Klärung und Erläuterung.

Brüssel, den 28. Januar 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI