

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/79/EWG, der Richtlinie 92/80/EWG und der Richtlinie 95/59/EG hinsichtlich der Struktur und der Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren“

(2002/C 36/22)

Der Rat beschloss am 5. April 2001, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 24. September 2001 an. Berichterstatter war Herr Bento Gonçalves.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 385. Plenartagung am 17. und 18. Oktober 2001 (Sitzung vom 18. Oktober) mit 87 gegen 30 Stimmen bei 15 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Das derzeitige gemeinschaftliche Verbrauchsteuersystem für Tabakwaren (Richtlinie 95/59/EWG) gilt seit dem 1. Januar 1993. Bei der Ausarbeitung dieses Systems hatte die Kommission eine vollständige Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren vorgeschlagen, dieses Konzept wurde jedoch vom Rat nicht übernommen; stattdessen wurden lediglich die Verbrauchsteuerstrukturen harmonisiert und Mindeststeuersätze festgelegt.

1.2. Für Zigaretten sieht die auf europäischer Ebene festgelegte Verbrauchsteuerstruktur vor, dass die Mitgliedstaaten eine proportionale (Ad-Valorem-)Komponente (errechnet anhand des Kleinverkaufshöchstpreises) und eine spezifische Komponente (je Wareneinheit) erheben. Die Inzidenz dieser beiden Komponenten zusammen muss bei mindestens 57 % des Kleinverkaufspreises von Zigaretten der gängigsten Preisklasse liegen. Die spezifische Komponente der Verbrauchsteuer muss mindestens 5 % und darf höchstens 55 % des Betrags der Gesamtsteuerbelastung betragen, einschließlich der Mehrwertsteuer.

1.3. Bei anderen Tabakwaren als Zigaretten, also Zigarren, Zigarillos, Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten usw., haben die Mitgliedstaaten die Wahl zwischen drei Verbrauchsteuerstrukturen: entweder eine proportionale Verbrauchsteuer, eine spezifische Verbrauchsteuer oder eine gemischte Verbrauchsteuer.

1.3.1. Für diese Erzeugnisse legt die Richtlinie 92/80/EWG Mindestsätze fest: 5 % des Kleinverkaufspreises für Zigarren und Zigarillos (bzw. 10 EUR je 1 000 Stück), 30 % bzw. 25 EUR je kg für Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten; 20 % bzw. 19 EUR für anderen Rauchtobak.

1.4. Nach der Richtlinie 92/79/EWG legt die Kommission dem Rat alle drei Jahre einen Bericht vor, gegebenenfalls zusammen mit einem Vorschlag zur Änderung der Richtlinien,

auf dessen Grundlage er die Mindestsätze und die Verbrauchsteuerstruktur, die derzeit durch die Richtlinie 95/59/EWG festgelegt wird, prüft. Der Rat muss etwaige Änderungen nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig beschließen.

1.5. Auf der Grundlage des nach den Berichten von 1995 und 1998 dritten Berichts und auf Ersuchen mehrerer Mitgliedstaaten schlägt die Kommission nunmehr eine grundlegende Überprüfung der Verbrauchsteuersätze und -strukturen bei Tabakwaren vor.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. In ihrem Bericht stellt die Kommission fest, dass trotz der geltenden Regelungen über die Verbrauchsteuerstruktur zwischen den Mitgliedstaaten noch erhebliche Preisunterschiede bei Tabakwaren bestehen. Der Kommission zufolge macht der Unterschied für das Steueraufkommen bei Zigaretten der gängigsten Preisklasse 400 % aus.

2.1.1. Neben den Unzulänglichkeiten des Binnenmarkts rechtfertigt die Kommission ihre Vorschläge auch mit dem Argument, dass durch sie die Steuerhinterziehung eingeschränkt werden und sie einen Beitrag zur Gesundheit der europäischen Bürger leisten könnten.

2.2. Die Kommission befürwortet in ihrem Vorschlag eine größere Konvergenz bzw. Harmonisierung der Steuern bzw. der Verbrauchsteuerstruktur, um die Marktverzerrungen, die sich aus dieser Situation ergeben, einzuschränken.

2.2.1. Zum Verbrauchsteuersystem für Zigaretten schlägt die Kommission vor, zusätzlich zur geltenden Regelung einen festen Steuerbetrag in Höhe von 70 EUR je 1 000 Zigaretten der gängigsten Preisklassen einzuführen. Die von den Mitgliedstaaten erhobenen Verbrauchsteuern müssten dann zwei

Kriterien entsprechen: einerseits der Mindestverbrauchsteuereininzidenz von 57 % und andererseits dem Betrag von 70 EUR je 1 000 Stück, falls diese Summe nicht durch den erstgenannten Schwellenwert erreicht wird.

2.2.1.1. Die Kommission schlägt jedoch auch vor, dass die Mitgliedstaaten, die Zigaretten mit einer Verbrauchsteuer von mindestens 100 EUR je 1 000 Stück belegen, nicht mehr zur Einhaltung der 57 %-Regel gezwungen werden sollen.

2.2.2. Schließlich stellt die Kommission die geltende Regelung infrage, nach der die Mitgliedstaaten derzeit unabhängig vom Preis für Zigaretten der unteren Preisklasse eine Mindestverbrauchsteuer erheben können, wenn die gesamte Steuerbelastung 90 % der Steuerbelastung für Zigaretten der gängigsten Preisklasse nicht übersteigt.

2.2.2.1. In ihrem Vorschlag wird diese 90 %-Regelung geändert; die einzige Auflage ist, dass die Mitgliedstaaten keine Mindestverbrauchsteuer auf Zigaretten der unteren Preisklasse erheben dürfen, die die auf Zigaretten der gängigsten Preisklasse erhobene Verbrauchsteuer übersteigt.

2.2.3. Für Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten schlägt die Kommission vor, dass sich der Mindestsatz für Feinschnitttabak stärker an der Regelung für Zigaretten orientieren sollte, wodurch der Mindestsatz bis 2004 von 30 % auf 39 % bzw. von 25 auf 34 EUR je Kilo steigen würde.

2.3. Für Zigarren und Zigarillos schlägt die Kommission vor, diese Erzeugnisse neu zu definieren, um zu vermeiden, dass als Zigarren und Zigarillos verkauft wird und so von einem günstigeren Steuersatz profitiert, was in Wirklichkeit Zigaretten sind, und sie auch als solche zu besteuern.

2.4. Schließlich schlägt die Kommission vor, den Zeitraum für die Überprüfung der Verbrauchsteuersätze und -struktur von drei Jahren auf vier zu verlängern, was ihr eine bessere Beurteilung des Funktionierens des Binnenmarktes erlauben würde.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss bedauert, dass die Kommission die Auswirkungen, die ihre Vorschläge auf die gesamte Tabakbranche haben könnten, nicht aus der Gesamtsicht beurteilen konnte (im Gegensatz zu den Herstellern von Zigaretten und anderen Tabakwaren wurden die europäischen Tabakerzeuger nicht befragt). Der Ausschuss hält die von der Kommission verfolgten Ziele zwar für legitim, bezweifelt jedoch, dass sie sich tatsächlich verwirklichen lassen, und zwar sowohl bezüglich der Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarktes als auch bezüglich der Betrugsbekämpfung oder der Gesundheit der Verbraucher usw.

3.2. Der Ausschuss erinnert daran, dass die Steuerpolitik nach wie vor in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt und sich das Tätigwerden der Gemeinschaft auf das Festlegen der für einen freien Warenverkehr im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes notwendigen und ausreichenden Bestimmungen beschränkt. Der von der Abschaffung von Hindernissen für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr durch die Mitgliedstaaten gekennzeichnete Binnenmarkt funktioniert aber.

3.2.1. Die Vorstellung, dass eine Harmonisierung der Steuersätze auf einem höheren Niveau zu einer geringeren Steuerhinterziehung führen würde, ist nicht realistisch. Sicher wäre Steuerhinterziehung innerhalb der Grenzen der Gemeinschaft (wobei es sich nicht um eine Steuerhinterziehung im eigentlichen Sinne handelt, da die Verbrauchsteuern ja tatsächlich an einen Mitgliedstaat gezahlt werden) weniger „attraktiv“, aber leider steht zweifelsfrei fest, dass die Steuerhinterziehungsfälle außerhalb der Gemeinschaft (wobei gar keine Verbrauchsteuer gezahlt wird) aus den MOE-Staaten oder anderen Teilen der Welt zahlreicher und auch gefährlicher würden, da auf diesem Umweg illegale und für den Verbrauch ungeeignete Erzeugnisse in die Europäische Union gelangen könnten.

3.2.1.1. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Steuerhinterziehung durch Kontrollen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Kommission bekämpft werden, vor allem im Rahmen der bereits aufgenommenen internationalen Zusammenarbeit der Kontrollbehörden.

3.2.2. In ihrem Bericht bezieht sich die Kommission auch auf den grenzüberschreitenden Einkauf, der für einige Mitgliedstaaten Steuereinbußen bedeutet. Es sei daran erinnert, dass diese Einkäufe (nach Maßgabe der in der Richtlinie 92/12/EWG festgelegten Mengen) völlig legal sind und es sich nicht um ein Problem des Binnenmarktes handelt, sondern ganz im Gegenteil um ein Zeichen für seine Dynamik und sein gutes Funktionieren⁽¹⁾.

3.2.2.1. Einige Studien zu diesem Thema verweisen auf die Tatsache, dass sich diese Einkäufe nicht einfach auf die möglichen Steuerunterschiede zwischen zwei Mitgliedstaaten zurückführen lassen, sondern dass hier noch andere Faktoren mit hineinspielen. Das Phänomen des grenzüberschreitenden Einkaufs besteht auch in vielen anderen Wirtschaftssektoren, und es wird gemeinhin davon ausgegangen, dass der Verbraucher hiervon finanziell profitiert.

3.3. Bezüglich des Vorschlags der Kommission, zusätzlich zum erforderlichen Mindestprozentsatz einen Festbetrag in Höhe von 70 EUR je 1 000 Zigaretten für die gängigste Preisklasse einzuführen, befürchtet der Ausschuss, dass dies zu einem übermäßigen Preisanstieg in vielen Mitgliedstaaten und zu Auswirkungen, die von der Kommission nicht vorausgesehen wurden, führen könnte.

⁽¹⁾ Der Europäische Gerichtshof erinnerte in einem Urteil vom 2. April 1998 (Rechtssache C-296/95) an diesen Grundsatz.

3.3.1. Der Ausschuss möchte an zwei Grundsätze erinnern, für die sich die Kommission bei der Einführung der Harmonisierungsmaßnahmen für die Besteuerung von Zigaretten im Jahre 1972 ⁽¹⁾ eingesetzt hatte:

- Die Verbrauchsteuerstruktur muss eine Staffelung der Kleinverkaufspreise zulassen, um die Preisunterschiede vor Steuern angemessen widerzuspiegeln, damit die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälscht werden;
- die von den Mitgliedstaaten verlangten Anpassungsanstrengungen müssen vergleichbar sein.

3.3.1.1. Die Vorschläge der Kommission würden jedoch zum einen dazu führen, dass von den das proportionale System vorziehenden Staaten (im Allgemeinen die Erzeugerländer mit niedrigeren Preisen vor Steuern) im Vergleich zu den von der „spezifischen“ Komponente geprägten Staaten viel größere Anpassungsanstrengungen verlangt würden; zum anderen würden die Preisunterschiede vor Steuern nicht mehr angemessen widerspiegeln. (Unter den betreffenden Ländern wendet nur Portugal einen besonderen Steuersatz an, der von dem vorgeschriebenen Mindeststeuersatz von 5 % abweicht.) ⁽²⁾

3.3.1.2. Die Auswirkungen auf die Preise wären enorm und würden der Kommission zufolge ungefähr folgende Ausmaße annehmen:

- + 11 % für Luxemburg
- + 16 % für Portugal
- + 18 % für Griechenland
- + 18 % für Italien
- + 30 % für Spanien (in anderen Studien ist von 38 % die Rede).

Die Auswirkungen auf das Preisniveau wären in den MOE-Staaten noch erheblicher und würden sich überwiegend in einer Größenordnung von 150 bis 200 % bewegen. Bei der Anwendung der neuen Regelung sind große Schwierigkeiten zu befürchten.

3.3.1.3. Der Ausschuss fragt sich daher, was die Kommission dazu veranlasst hat, ihre Einstellung so radikal zu ändern und eine spezifischere Politik einzuführen, die Gefahr läuft, einem Zwangspreisangleichungssystem gleichzukommen. Auch wenn die Kommission erklärt, dass das Gefälle im Pro-Kopf-BIP, das in Kaufkraftstandards ausgedrückt wird, in Höhe von 75 % unter den Mitgliedstaaten nicht mit dem Preisgefälle für Zigaretten von mehr als 400 % vergleichbar ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Vorschläge der Kommission zu einem Preisniveau führen würden, das mit dem Lebensstandard in einigen Staaten nicht vereinbar ist.

3.3.2. Die europäischen Erzeuger wären von dieser veränderten Situation in drastischer Weise betroffen, ebenso wie die gesamte nachgelagerte Industrie. Es würden sich also auch einschneidende Konsequenzen für die Beschäftigung in den Regionen ergeben, die bereits jetzt die am stärksten benachteiligten Regionen im Süden Europas sind.

3.3.2.1. Die traditionelle Tabakindustrie Europas, die heimische Erzeugnisse zu gemäßigten Preisen herstellt, wäre im Vergleich zu den großen internationalen Unternehmen, die aufgrund ihrer Öffentlichkeitsarbeit und ihres Image den Markt für hochpreisige Erzeugnisse bedienen können, benachteiligt (wenn die Steuern angehoben würden, würden die Verbraucher als Ersatz entweder ein Billigerzeugnis oder ein hochwertiges Erzeugnis wählen, dessen Preis sich kaum mehr von dem für die heimischen Erzeugnisse unterscheidet, die zuvor zu einem gemäßigten Preis erhältlich waren).

3.4. Der Ausschuss hegt ferner Zweifel daran, dass sich diese Vorschläge positiv auf die Gesundheit der Verbraucher auswirken könnten. Im Übrigen konnte bisher noch mit keiner Studie bewiesen werden, dass der Tabakkonsum aufgrund einer Preiserhöhung zurückgegangen wäre.

3.4.1. Andere Vorschläge, die sich auf die Etikettierung von Zigaretten und anderen Tabakwaren beziehen, haben bereits diese Funktion und treten demnächst in Kraft ⁽³⁾.

3.4.2. Eine Anhebung des Steuersatzes für Erzeugnisse der unteren Preisklasse, für Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten (der eine Alternative für die Verbraucher war), für zigarillo- und zigarrenähnliche Erzeugnisse, auch wenn sie diesen Produkten nicht gleichgestellt werden sollten, würde zu mehr Steuerhinterziehung außerhalb der Gemeinschaft führen und somit die Einfuhr potentiell gefährlicher Erzeugnisse in die EU begünstigen. Es würde einen großen Rückschritt in der europäischen Wettbewerbspolitik bedeuten, wenn der Anreiz, auf gewisse Alternativprodukte zurückzugreifen, durch eine Angleichung der Preise aufgehoben würde. Hierdurch würden nur die Verbraucher mit der geringsten Kaufkraft getroffen.

3.4.3. Da durch die Vorschläge der Kommission je nach Land nicht alle Marktteilnehmer bzw. Zigarettenhersteller gleichermaßen betroffen wären und sie sich nur auf Zigaretten der gängigsten Preisklasse beziehen, wäre ein wahrer „Preiskrieg“ zu befürchten, der weder der Gesundheitspolitik noch den staatlichen Steuereinnahmen besonders dienlich wäre.

3.5. Der Ausschuss möchte auch seine Besorgnis in Bezug auf die potentiellen Auswirkungen des Beitritts der Beitrittsländer auf ihren nationalen Zigarettenmarkt sowie auf den derzeitigen Binnenmarkt zum Ausdruck bringen. Die im Bericht der Kommission angesprochenen Übergangsmaßnahmen dürften dieses Problem nicht lösen.

⁽¹⁾ Richtlinien 72/464 und 77/805/EG.

⁽²⁾ Anhang C des Berichts der Kommission: GR 5,09 %, E 5 %, I 5 %, L 15 % und P 41,6 %.

⁽³⁾ KOM(1999) 594 endg.

3.6. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten sollte die Kommission wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des Tabakschwarzmarktes vorschlagen, da dieser zu erheblichen Steuereinbußen und Marktverzerrungen führt. Dieser wichtige Aspekt bleibt im Bericht der Kommission unberücksichtigt.

3.7. Schließlich stimmt der Ausschuss mit der Kommission darin überein, dass eine Überprüfung alle vier Jahre anstelle von drei Jahren eine bessere Beurteilung des Funktionierens des Binnenmarktes erlauben würde.

4. Schlussfolgerungen

4.1. Der Ausschuss möchte erneut daran erinnern, dass er die Besorgnis über die Probleme, für die die Kommission Lösungen sucht (Einschränkung der Steuerhinterziehung und Gesundheitsschutz der Verbraucher), grundsätzlich teilt. Die vom Ausschuss angestellten Überlegungen legen jedoch die Vermutung nahe, dass die Vorschläge der Kommission nicht die erhoffte Wirkung erzielen werden und dass das vorgeschlagene Werkzeug daher nicht das geeignete ist.

4.2. Weder die Verbraucher noch die Erzeuger noch die Industrie (im Hinblick auf die Arbeitsplätze), die Händler oder die Mitgliedstaaten zögen irgendeinen Vorteil aus diesem Vorschlag.

4.3. Nach Auffassung des Ausschusses würde der Vorschlag der Kommission zu keiner Verringerung der Spannweite der in den Mitgliedstaaten angewandten Verbrauchsteuersätze führen. Vielmehr nähme sie sogar zu, was wiederum einer gewissen Harmonisierung zuwiderliefe.

4.4. Da die Kommission laut ihrem Bericht gemäß Auftrag der Mitgliedstaaten nicht nur die Verbrauch- und Sondersteuern auf Tabakwaren, sondern auch diejenigen auf alkoholische Getränke und Mineralöle untersuchen soll⁽¹⁾, fragt sich der Ausschuss, warum nur ein auf Tabakwaren bezogener Vorschlag unterbreitet wurde.

4.5. Der Ausschuss vertritt deshalb die Ansicht, dass die gegenwärtige Situation fortauern dürfte, solange die Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren nicht in das allgemeine Steuerpaket einbezogen wird und der Rat nicht bereit ist, sich der Sache anzunehmen. Bei dem notwendigen globalen Ansatz (für die Erzeugnisse und die unterschiedlichen Steuerkomponenten) sollten vor allem die Unterschiede bei den Mehrwertsteuern, die größer sind als die bei den Verbrauchsteuern, berücksichtigt werden.

⁽¹⁾ KOM(2001) 133 endg., Bd. 1, Kap. II, Ziffer 2.1, S. 7.

Brüssel, den 18. Oktober 2001.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Göke FRERICHS