



Brüssel, den 28.10.2016
COM(2016) 676 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**über die Evaluierung der Richtlinie 92/83/EWG des Rates zur Harmonisierung der
Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke**

{SWD(2016) 336 final}
{SWD(2016) 337 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	3
2. HINTERGRUND	3
3. DIE EVALUIERUNG DER RICHTLINIE	4
3.1 Inhalt der Evaluierung	4
3.2 Methoden.....	4
3.3 Ergebnisse der Evaluierung.....	5
3.3.1 Die ordnungsgemäße Funktionsweise des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen.....	5
3.3.2 Schutz der Haushaltsinteressen der Mitgliedstaaten	6
3.3.3 Kosten der Einhaltung der Vorschriften und der Verwaltungslasten – Verringerungspotenzial	7
3.3.4 EU-Mehrwert – die zusätzlichen Vorteile der Umsetzung der Richtlinienziele auf EU-Ebene für die Interessengruppen	7
3.3.5 Reaktionsfähigkeit der Richtlinie in Bezug auf die Anforderungen der Mitgliedstaaten und Wirtschaftsteilnehmer	8
3.3.6 Inwieweit sind die Bestimmungen der Richtlinie 92/83/EWG mit den EU- und internationalen Rechtsvorschriften über Verbrauchssteuern für Alkohol und alkoholische Getränke vereinbar?	9
4. EMPFEHLUNGEN NACH DER EVALUIERUNG.....	11
4.1. Qualität der Evaluierung	11
4.2 Empfehlungen	11
4.3 Gegenwärtiger Stand	12
4.3.1 Vom Alkoholgehalt abhängige Verbrauchssteuern	13
4.3.2. Klassifizierung	13
4.3.3 Ermäßigte Steuersätze für kleine Brauereien	13
4.3.4 Ermäßigte Steuersätze für kleine Brennereien	13
4.3.5 Ermäßigte Steuersätze und Steuerbefreiungen für spezifische Produkte in bestimmten Mitgliedstaaten.....	14
5. ABSCHLIESSENDE SCHLUSSFOLGERUNGEN	14
ANHANG I EMPFEHLUNGEN NACH DER EXTERNEN EVALUIERUNG	15

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 22¹ Absatz 7 der [Richtlinie 92/83/EWG](#)² zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuer auf Alkohol und alkoholische Getränke (die „Strukturrichtlinie“) musste die Kommission die Bestimmungen über die ermäßigten Steuersätze für die Privatproduktion/den Eigenverbrauch von Alkohol in Ungarn, Rumänien und der Slowakei im Jahr 2015 prüfen und dem Rat einen Bericht über mögliche Änderungen vorlegen.

Die Richtlinie wurde seit ihrer Verabschiedung im Jahr 1992 nie als Ganzes bewertet, da nur in Artikel 22 eine regelmäßige Prüfung und Berichterstattung an den Rat vorgesehen sind. Angesichts ihres Engagements für die Gewährleistung der Zweckmäßigkeit und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT-Programm) im Rahmen ihrer Agenda für eine bessere Rechtsetzung beschloss die Kommission, die Richtlinie vollständig zu überprüfen. In diesem Bericht werden die Ergebnisse und Schlussfolgerungen dieser Überprüfung dargestellt, und es wird auf die Prüfungsanforderungen der Richtlinie eingegangen.

2. HINTERGRUND

In Richtlinie [92/83/EWG](#) wird die Struktur der Verbrauchsteuern für Alkohol und alkoholische Getränke geregelt. Insbesondere werden unterschiedliche Arten von Alkohol und alkoholischen Getränken definiert und klassifiziert, und es werden ein rechtlicher Rahmen für ermäßigte Steuersätze in einigen Sektoren sowie Steuerbefreiungen und bestimmte Abweichungen festgelegt.

Die Richtlinie zielt darauf ab, ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden und einen freien Warenverkehr der Produkte dieses Sektors zu ermöglichen. Die Kommission engagiert sich für ein zweckmäßiges EU-Recht, das seine Ziele bei möglichst geringen Kosten und Belastungen erreicht.

¹ Gemäß Artikel 22 Absatz 7 dürfen Ungarn, Rumänien und die Slowakei einen ermäßigten Verbrauchsteuersatz auf Ethylalkohol anwenden, der in den Brennereien der Obstbauern in Produktionsmengen über 10 hl Alkohol pro Jahr aus dem von Obstbauern produzierten Obst hergestellt wird, wobei eine jährliche Obergrenze von 50 l Obstbrand pro Haushalt gilt und der Obstbrand nur für den Eigenbedarf verwendet werden darf.

² [Richtlinie 92/83/EWG des Rates](#) vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke.

3. DIE EVALUIERUNG DER RICHTLINIE

Die Kommission überprüfte die Funktionsweise der Richtlinie mithilfe einer umfassenden externen Studie (im Folgenden „Studie“).³

Nach Anhörung der Mitgliedstaaten wurde beschlossen, anhand der Evaluierung zu prüfen, ob die Rechtsvorschriften zu unnötigen Verwaltungskosten und Belastungen für die nationalen Behörden und die Wirtschaftsteilnehmer führen, und zu bestimmen, welche Elemente im Rahmen einer Folgenabschätzung zur Konformitäts- und Sicherheitsstufe bei der Erhebung von Verbrauchsteuer auf Alkohol und alkoholische Getränke weiter überprüft werden sollten. Die Evaluierung begann im Dezember 2014 und endete im Juli 2016. Eine Lenkungsgruppe aus Mitarbeitern aller einschlägigen Kommissionsdienststellen beaufsichtigte die Durchführung der Evaluierung.

Bei der Evaluierung wurden die neuen Richtlinien für eine bessere Rechtsetzung vom 19. Mai 2015⁴ in Bezug auf die fünf wichtigsten Evaluierungskriterien Effektivität, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert berücksichtigt. Die Ansichten der Betroffenen wurden anhand gezielter Umfragen sowie durch eine öffentliche Anhörung erfasst. Die Auswertung wird im beiliegenden Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen ausführlich dargelegt.

3.1 INHALT DER EVALUIERUNG

Der Inhalt der Evaluierung ist eine retrospektive Überprüfung der Funktionsweise der Richtlinie im bestehenden allgemeinen Rechtsrahmen. Überprüft werden alle Bestimmungen, beginnend bei den Definitionen der verschiedenen Kategorien alkoholischer Getränke für Verbrauchsteuerzwecke, aber auch die ermäßigten Steuersätze, Steuerbefreiungen und sonstigen Rechtsvorschriften.

Der Bericht konzentriert sich ausschließlich auf die Verbrauchsteuerstrukturen für Alkohol und alkoholische Getränke, ohne die Ergebnisse zu erörtern oder mit den Anforderungen der Richtlinie 92/84/EWG über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke (die „Alkohol-Steuersatz-Richtlinie“) in Zusammenhang zu bringen.

3.2 METHODEN

Die Evaluierung wurde durch eine umfassende externe Studie gestützt, die Folgendes umfasst:

- Fachliteraturrecherchen
- Erhebungsfragebogen, die von August bis November 2015 beantwortet werden konnten und an alle Mitgliedstaaten (alle 28 antworteten), an Wirtschaftsteilnehmer (323 Antworten) und an die Öffentlichkeit/die EU-Bürgerinnen und -Bürger (328 Antworten) gerichtet waren
- 5 gezielte Fallstudien zu Behörden der Mitgliedstaaten (Steuer-, Zoll-, Finanz- und Gesundheitsbehörden) und zu Wirtschaftsteilnehmern des Alkoholmarkts und/oder Verbänden, in den Bereichen zur steuerrechtlichen Klassifizierung von alkoholischen

³ <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp> – Konsortium unter der Leitung von Ramboll Management Consulting AS, Coffey und Europe Economics.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

Getränken, zur Anwendung der ermäßigten Steuersätze für Kleinproduzenten, zur Funktionsweise der Befreiung bei denaturiertem Alkohol, zur Befreiung bei der Alkoholproduktion für den Eigenbedarf und zur Kohärenz der Richtlinie mit gesundheitlichen Aspekten

- Triangulation und Auswertung der Daten und Rückmeldungen
- mehrere Empfehlungen zur Behandlung der ermittelten Probleme

3.3 ERGEBNISSE DER EVALUIERUNG

3.3.1 Die ordnungsgemäße Funktionsweise des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen

Die ordnungsgemäße Funktionsweise des Binnenmarkts im Zusammenhang mit den Verbrauchsteuerstrukturen für Alkohol und alkoholische Getränke umfasst drei Hauptkomponenten:

- i) einen klaren und einheitlichen Rechtsrahmen für Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke;
- ii) einheitliche Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaftsteilnehmer;
- iii) eine eingeschränkte Gefahr einer Umgehung der Verbrauchsteuer.

Insgesamt wurde festgestellt, dass die Richtlinie nur bedingt zum Erreichen dieser drei Ziele beiträgt. Durch die Harmonisierung der Strukturen, die Annäherung der Steuersätze und die Definition des Anwendungsbereichs der Verbrauchsteuer ermöglicht die Richtlinie im Allgemeinen einen Handel innerhalb der EU, der frei von erheblichen steuerbedingten Handelsbarrieren oder nennenswerten Wettbewerbsstörungen zwischen den Wirtschaftsteilnehmern desselben Tätigkeitsbereichs ist.

Die Richtlinie unterteilt die Besteuerung der alkoholischen Getränke erfolgreich in die Kategorien, die in Richtlinie 92/84/EWG definiert werden, welche wiederum die Mindeststeuersätze festlegt. Es gibt klare Regelungen über die Möglichkeit einer Festlegung von ermäßigten Steuersätzen für Kleinproduzenten oder Produkte mit geringem Alkoholanteil. Dadurch entsteht ein einheitlicher Rahmen für die Besteuerung von Alkohol.

Trotz dieser insgesamt positiven Bewertung bietet die Richtlinie in einigen Punkten nicht die nötige rechtliche Klarheit, wodurch sich negative Auswirkungen auf die Funktionsweise des Binnenmarktes ergeben.

Die Klassifizierung bestimmter Produkte (von denen es in jedem Sektor Hunderte geben könnte) bleibt unklar, weil diese in eine von vielen Kategorien fallen könnten und so in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt werden, was beim Handel zwischen Mitgliedstaaten zu Komplikationen führt. Auf ähnliche Weise beeinträchtigen die Schwierigkeiten bei der Auslegung der Bestimmungen über die Befreiung des denaturierten Alkohols ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts, da die Bedingungen für eine solche Befreiung in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind. Es gibt bezüglich der Behandlung keine zwei Mitgliedstaaten, in denen dieselben Vorschriften gelten. So variieren z. B. innerhalb der EU-28 die nationale Rezeptur eines Mitgliedstaats, die in einem anderen Staatsgebiet anerkannt wird, die Rezeptur eines Mitgliedstaats, die im Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaats produziert werden kann, die Denaturierungsrezepte eines Drittlandes und der allgemeine Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung.

In den Bereichen, in denen die Richtlinie klare Regeln bietet, werden europaweit ähnliche Bedingungen für die Wirtschaftsteilnehmer geschaffen. Ihre Produkte werden nach Grundsätzen besteuert, die in allen Mitgliedstaaten gelten. Die mangelnde Klarheit bezüglich der Steuerbefreiung des denaturierten Alkohols lässt aber einen breiten Interpretationsspielraum seitens der Mitgliedstaaten zu. Dadurch entstehen Wettbewerbsverzerrungen, weil die Produzenten und Verbraucher von denaturiertem Alkohol einiger Mitgliedstaaten über eine viel größere Auswahl an Denaturierungsrezepten verfügen als andere Mitgliedstaaten.

Außerdem werden die Mitgliedstaaten durch Rechtsvorschriften davon abgehalten, einheitliche ermäßigte Steuersätze für Kleinproduzenten aller Kategorien alkoholischer Getränke anzuwenden. Dadurch wird die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, mögliche Marktungleichgewichte zu korrigieren, eingeschränkt, obwohl dies ein erstrebenswertes Ziel einer politischen Maßnahme sein sollte.

3.3.2 Schutz der Haushaltsinteressen der Mitgliedstaaten

In Zusammenhang mit dem potenziellen Verlust von Verbrauchsteuern der Mitgliedstaaten wurde bei der Evaluierung Folgendes berücksichtigt:

- i) Betrug im Zusammenhang mit Alkohol und alkoholischen Getränken, insbesondere das Betrugsmaß bei denaturiertem Alkohol;
- ii) die potenzielle Fehlklassifizierung von alkoholischen Getränken in eine niedrigere Steuerkategorie als jene, die von den Mitgliedstaaten vorgesehen war.

Die Bestimmungen der Richtlinie über die Denaturierung von Alkohol für industrielle Zwecke zielen darauf ab, die Integrität der Steuerbefreiung zu schützen und eine Rückverwandlung des denaturierten Alkohols in konsumierbaren Alkohol zu vermeiden. Im Allgemeinen zeigten die über Betrugsfälle verfügbaren Daten, dass der Missbrauch der Steuerbefreiung für denaturierten Alkohol einen sehr niedrigen Anteil an den Betrugsfällen im Zusammenhang mit Alkohol insgesamt ausmacht. Der Grund dafür ist, dass viele Mitgliedstaaten die Daten nicht detailliert genug erheben und/oder auswerten, um eine evidenzbasierte Bewertung abgeben zu können. Die Ergebnisse einiger Mitgliedstaaten zeigen jedoch, dass der Betrug im Zusammenhang mit denaturiertem Alkohol nicht zu vernachlässigen ist. Notwendig wären weitere Ermittlungen in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden wie zum Beispiel Gesundheitsbehörden und Verbraucherschutz, die problemlos Daten über verbotene, vom Markt genommene Produkte sammeln können. Nur so könnte geprüft werden, ob dieser Betrug auf eine Lücke der Richtlinie zurückzuführen ist, ob aufgrund dieser Untersuchungen festgelegt werden muss, was denaturierter Alkohol ist, wie er hergestellt und verwendet wird, damit die Befreiung angewandt werden darf, und ob die Wirtschaftsteilnehmer Denaturierungsrezepte anwenden müssen, die nicht einfach und kostengünstig vom Produkt entfernt werden können. Natürlich ist die Mehrdeutigkeit der derzeitigen Richtlinie der Grund für die weite Auslegung der Bestimmungen. Ob dies Betrugsdelikte zur Folge haben könnte, kann nur durch eine ausführliche Untersuchung in Zusammenarbeit der Steuerbehörde mit anderen Behörden nachgewiesen werden.

Es wurden mehrere verschiedene Produktarten ermittelt, deren Klassifizierung nicht eindeutig ist und die wohl zwei oder mehreren verschiedenen Steuerkategorien zugewiesen werden könnten. Das Grundproblem ist die Frage, wie ein gegorenes Getränk korrekt zu definieren ist. Bei einigen dieser Produkte (z. B. weinhaltige Getränke mit zugesetztem Ethylalkohol) entstand der Eindruck, sie seien bewusst hergestellt worden, um eine günstigere

Steuerkategorie zu nutzen/zu missbrauchen. Neben den Wettbewerbsverzerrungen könnte der Mangel an eindeutigen Klassifizierungsdefinitionen auch zu einem Verlust der Einnahmen der Mitgliedstaaten führen. Im Rahmen der Studie wurde eine Vorfeldforschung darüber ausgeführt, wie die unterschiedlichen Klassifizierungskategorien die Einnahmenerhebung beeinflussen. Aber jetzt wäre eine weitere Untersuchung zu den Folgen möglicher Änderungen dieser Klassifizierung auf die derzeitigen Einnahmen der EU-28 notwendig, soweit beides betroffen ist. Dabei müsste man die wichtigsten Produktsektoren gründlich analysieren und versuchen, sie anhand der verschiedenen möglichen neuen Kategorien erneut zu katalogisieren.

3.3.3 Kosten der Einhaltung der Vorschriften und der Verwaltungslasten – Verringerungspotenzial

Den Wirtschaftsteilnehmern entstehen durch die Richtlinie 92/83/EWG keine direkten Kosten für die Einhaltung der Vorschriften. Aufgrund der Aufnahme bestimmter Produkte in den Anwendungsbereich der Verbrauchsteuer unterliegen die entsprechenden Sektoren auf indirektem Wege der Richtlinie 2008/118/EG⁵, in der die Vorschriften und Bedingungen für den Besitz und die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren festgelegt werden.

Bei der Evaluierung der Richtlinie 92/83/EWG wurden mehrere Bereiche ermittelt, in denen die Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie sowohl für die Wirtschaftsteilnehmer als auch für die Mitgliedstaaten zu höheren Kosten führt. Auf dieser Grundlage wird der Schluss gezogen, dass die Richtlinie insbesondere in den Bereichen der Klassifizierung anderer gegorener Getränke und in Bezug auf die Befreiung von denaturiertem Alkohol ineffizient ist.

Diese erhöhten Verwaltungs- und Einhaltungskosten sind das Ergebnis der Komplikationen, der Uneinigkeit und der unterschiedlichen Anwendung der Bestimmungen der Richtlinien, die sich ergeben, wenn die Beteiligten unterschiedliche Ansichten über die richtige innerstaatliche Umsetzung haben. Die hohe Zahl an Beispielen zur Stützung dieser Bewertung sowie deren geografische Verbreitung deuten darauf hin, dass diese Komplikationen eine Folge des Versäumnisses der Richtlinie sind, den Beteiligten ausreichend Klarheit zu verschaffen.

Zusammenfassend kann daher gesagt werden, dass die Probleme im Zusammenhang mit der Klassifizierung der schwer kategorisierbaren Produkte und die Handhabung der Steuerbefreiung von denaturiertem Alkohol zu höheren Kosten führen, zum Beispiel höheren Garantien in einigen Mitgliedstaaten für die Beförderung von denaturiertem Alkohol, Kosten für die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten sowie Preisunterschieden infolge der Manipulation der Vorschriften für die Klassifizierung.

3.3.4 EU-Mehrwert – die zusätzlichen Vorteile der Umsetzung der Richtlinienziele auf EU-Ebene für die Interessengruppen

Bei der Evaluierung wurde der Mehrwert einer Einführung gemeinsamer Vorschriften auf EU-Ebene für die Klassifizierung alkoholischer Getränke, die Gewährung ermäßigter Steuersätze für Kleinproduzenten und die Befreiung für denaturierten Alkohol von der Verbrauchsteuer überprüft.

⁵ RICHTLINIE 2008/118/EG DES RATES vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG.

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen eindeutig, dass nur ein EU-weites System für die einheitlichen und harmonisierten Bedingungen sorgen kann, die für eine ordnungsgemäße Funktionsweise des Binnenmarkts notwendig sind. Über alternative, bilaterale oder internationale Ansätze wäre es nicht möglich gewesen, vergleichbare oder gar noch bessere Resultate im Hinblick auf Effektivität und Effizienz zu erzielen.

Außerdem zeigen die unterschiedlichen Auslegungen der Richtlinie seitens der Interessengruppen, dass die Effektivität durch den Ausbau eines EU-weiten Ansatzes verbessert werden könnte.

Im Allgemeinen zeigen die gesammelten Beweise, dass alle Interessengruppen einen EU-weiten Ansatz für die Erhebung einer Verbrauchsteuer auf Alkohol und alkoholische Getränke entschieden befürworten, da dadurch der Handel begünstigt, Wettbewerbsverzerrungen vermieden, Verwaltungskosten gesenkt und Betrugsdelikte bekämpft wird/werden.

3.3.5 Reaktionsfähigkeit der Richtlinie in Bezug auf die Anforderungen der Mitgliedstaaten und Wirtschaftsteilnehmer

In diesem Teil wird untersucht, ob die Bestimmungen der Richtlinie in ihrem derzeitigen Wortlaut den Anforderungen der Mitgliedstaaten und der Wirtschaftsteilnehmer noch gerecht werden. Daher wurde geprüft:

- (i) ob die Anforderungen, die anhand der Richtlinie erfüllt werden sollten, auch heute noch existieren;
- (ii) in welchem Umfang und auf welche Weise sich diese Anforderungen weiterentwickelt haben;
- (iii) ob die Bestimmungen den derzeitigen Anforderungen entsprechen.

In den letzten zwanzig Jahren wurden zwar wesentliche Fortschritte bei der Errichtung eines Binnenmarktes erzielt, doch die Ziele der Richtlinie im Hinblick auf die Schaffung eines eindeutigen und einheitlichen Rechtsrahmens, die Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs und die Verminderung der Gefahr einer Umgehung der Verbrauchsteuer sind noch immer in hohem Maße relevant. In diesem Zusammenhang ist die Bereitstellung gemeinsamer Regeln für die Erhebung einer Verbrauchsteuer auf Alkohol und alkoholische Getränke weiterhin von großer Bedeutung.

Es wurde auch untersucht, ob sich die Ziele der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Erhebung der Verbrauchsteuer auf Alkohol weiterentwickelt haben, da sie heute auch darauf abzielen könnten, die Alkoholkonsumgewohnheiten durch die Anpassung der Verbrauchsteuersätze zu beeinflussen. In der Praxis nannten nur wenige Mitgliedstaaten gesundheitspolitische Ziele in Verbindung mit der allgemeinen Relevanz der Bestimmungen; daher können in diesem Bereich keine endgültigen Schlussfolgerungen gezogen werden. Bei allen weiteren Verfahren sollten jedoch gesundheitspolitische Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

Im Allgemeinen werden die spezifischen Bestimmungen der Richtlinie nach Ansicht der Interessengruppen ihren Anforderungen gerecht. Die Einteilung von Alkohol und alkoholischen Getränken in verschiedene Kategorien zum Zweck der Verbrauchsteuer ist weiterhin relevant. Obwohl sich einige Mitgliedstaaten (und vor allem die

Spirituosenhersteller) für eine Besteuerung in Abhängigkeit vom Alkoholgehalt, aber ohne die Einteilung in bestimmte Produktkategorien aussprechen, belegen die Untersuchungen, dass die Aufrechterhaltung verschiedener Kategorien für den Erhalt soziokultureller Traditionen (z. B. in Bezug auf die kontinuierliche Produktion und den Verbrauch traditioneller Produkte, die oft aus natürlichen, in bestimmten Gegenden angebauten Inhaltsstoffen hergestellt werden) und für die Förderung der Schaffung oder den Schutz von Arbeitsplätzen, Praktiken und Handwerkstraditionen von großer Bedeutung ist.

Die Ergebnisse zeigen, dass einige Bestimmungen nicht mehr benötigt werden, so zum Beispiel die Regelungen in Artikel 28⁶ für das Vereinigte Königreich, die von dem Mitgliedstaat nicht mehr angewandt werden. Das Vereinigte Königreich erklärte, dass die Bestimmungen seine derzeitigen Anforderungen nicht mehr erfüllen. Zur besseren Übersicht kann diese Bestimmung im Rahmen einer möglichen Überarbeitung der Richtlinie 92/83/EWG gestrichen werden.

Da mehrere Mitgliedstaaten positive Verbrauchsteuern auf Wein eingeführt haben, ist der Wegfall ermäßigter Steuersätze für Kleinproduzenten von Wein und anderen gegorenen Getränken außerdem nicht mehr gerechtfertigt.

Schließlich wurde die Bedeutung der ermäßigten Steuersätze für Produkte mit geringem Alkoholgehalt in Frage gestellt. Weitere Analysen im Rahmen einer Folgenabschätzung wären notwendig, um Schlüsse darüber zu ziehen, ob die ermäßigten Steuersätze den nationalen Praktiken in Bezug auf gesundheitspolitische Ziele entsprechen und ob sie den allgemeinen Zielen gerecht werden, die in der Richtlinie angegeben und in den Auswertungskriterien ermittelt werden. Die ermäßigten Steuersätze für Zwischenerzeugnisse und Ethylalkohol werden von den Mitgliedstaaten selten angewandt, da sie die ursprünglichen Ziele der Bestimmung sogar untergraben könnten, indem sie den Konsum eines durch den ermäßigten Steuersatz begünstigten Produkts in dessen Steuerklasse unbeabsichtigt fördern, obwohl dessen Alkoholgehalt eigentlich höher ist als der eines vergleichbaren Produkts einer anderen Steuerkategorie.

3.3.6 Inwieweit sind die Bestimmungen der Richtlinie 92/83/EWG mit den EU- und internationalen Rechtsvorschriften über Verbrauchsteuern für Alkohol und alkoholische Getränke vereinbar?

In der Evaluierung wurde die externe Vereinbarkeit der Richtlinie mit EU-Rechtsvorschriften und internationalen Abkommen geprüft. Die Richtlinie wurde vor über 20 Jahren verabschiedet, daher wurden die unterstützenden Rechtsvorschriften mehreren Änderungen unterzogen. Diese Änderungen haben aber die Kohärenz der Bestimmungen nicht untergraben. Zwar müssen mehrere Verweise der Richtlinie auf andere EU-

⁶ Die Steuerbefreiung für aromatisierte Bitter mit einem vorhandenen Alkoholgehalt zwischen 44,2 und 49,2 % vol., die zwischen 1,5 und 6 Gewichtshundertteile Enzian, Gewürze oder andere aromatische Zutaten und zwischen 4 und 10 Gewichtshundertteile Zucker enthalten und in Behältnissen mit einem Nettoinhalt von höchstens 0,2 Litern geliefert werden, und für konzentrierte Malzgetränke, deren Würze vor der Gärung ein spezifisches Gewicht von mindestens 1200 des Stammwürzegehalts (47 Grad Plato) hatte, wird im Vereinigten Königreich nicht mehr angewandt.

Rechtsvorschriften und KN-Codes aktualisiert werden, aber abgesehen von den beiden unten beschriebenen Punkten schienen die ermittelten Inkohärenzen keine wesentlichen praktischen Probleme zu verursachen.

Zwei Punkte bezüglich der Kohärenz verursachen den Wirtschaftsteilnehmern Probleme, nämlich die KN-Codes für denaturierten Alkohol und die Behandlung der Vorstufen von Wein:

- Die KN-Codes für denaturierten Alkohol werden von den Mitgliedstaaten nicht einheitlich verwendet. Es gibt zwar einen KN-Code für denaturierten Alkohol (2207 20), trotzdem werden für bestimmte Produkte, die denaturierten Alkohol enthalten könnten, mehrere andere Codes verwendet. Dadurch können die Bedingungen für die Beförderung dieser Produkte und die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Überwachung und Kontrolle der Beförderung beeinflusst werden.
- Zwei Mitgliedstaaten meldeten Probleme bezüglich der Behandlung der Vorstufen von Wein (d. h. Most und Säfte, die zu Wein verarbeitet werden sollen). In der Richtlinie werden sie nicht als verbrauchsteuerpflichtige Waren definiert, doch in der Praxis können sie (in diesen Mitgliedstaaten) in Einklang mit dem System zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (EMCS) befördert werden. Hierfür besteht derzeit keine rechtliche Anforderung.

Inkonsistenzen zwischen der Richtlinie und internationalen Abkommen wurden nicht festgestellt.

4. EMPFEHLUNGEN NACH DER EVALUIERUNG

4.1. QUALITÄT DER EVALUIERUNG

Die Kommission hat die Studie zur Unterstützung der Evaluierung gründlich geprüft und die Rückmeldungen der Interessengruppen berücksichtigt. Die Arbeit des Evaluierungsteams erfolgte in Übereinstimmung mit den Richtlinien für eine bessere Rechtsetzung der Kommission.⁷ Die Bewertungen und Schlussfolgerungen der Studie ergaben sich direkt aus den Ergebnissen des gesammelten Materials. Um verlässliche Ergebnisse zu erzielen, wurden in der Studie verschiedene Datenerhebungsmethoden verwendet, darunter Umfragen, Interviews, Fachliteraturrecherchen und Fallstudien. Dieser Methodenmix wurde von der Kommission insgesamt als ausreichend bewertet.

4.2 EMPFEHLUNGEN

Auf der Grundlage des zusammengetragenen Materials wurden 17 Empfehlungen erarbeitet, die die Anwendung des Rechtsrahmens um die Verbrauchsteuerstruktur für Alkohol und alkoholische Getränke verbessern sollen. Diese Empfehlungen sind diesem Bericht in Anhang I beigelegt.

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

Die Kommission hat die Relevanz jeder dieser Empfehlungen geprüft und ist der Ansicht, dass die im Folgenden genannten eingehender zu prüfen sind. Mit diesem Evaluierungsbericht wird aber nicht beabsichtigt, Empfehlungen für die Zukunft abzugeben. Die Kommission nimmt daher die folgende vorläufige Beurteilung vor. Fundiertere Schlussfolgerungen für die Zukunft werden unter Berücksichtigung etwaiger Reaktionen des Europäischen Parlaments, des Rates, der Interessengruppen oder anderer interessierter Kreise gezogen.

- In den Empfehlungen 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 und 10 wird vorgeschlagen, genauere Definitionen und mehr Klarheit in den Rechtsvorschriften zu schaffen, um die Rechtsunsicherheit zu verringern und unterschiedliche Ansätze der Mitgliedstaaten und Verzerrungen des Binnenmarkts zu vermeiden. Eine Umsetzung dieser Empfehlungen würde die Arbeitsparameter anderer Empfehlungen beeinflussen und könnte vorrangig behandelt werden.
- Das Ziel der Empfehlungen 9, 11, 12 und 13 ist die Durchführung weiterer Untersuchungen über die Auswirkungen eines ausgeweiteten Anwendungsbereichs und/oder etwaiger Verbesserungen in diesen Bereichen.
- Empfehlungen 14, 15 und 16 betreffen kleinere technische Änderungen, die während einer möglichen Überarbeitung der Richtlinie behandelt werden könnten.

Die anderen Empfehlungen fallen entweder nicht in den Rahmen einer möglichen Überarbeitung der Richtlinie [92/93/EWG](#) des Rates oder stehen nur indirekt damit in Verbindung. Dazu gehören:

- Empfehlung 2 – bezieht sich eher auf die [Richtlinie 2008/118/EG des Rates](#) vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem.
- Empfehlung 17 – über die verbrauchsteuerliche Behandlung der Vorläufer von Wein wie beispielsweise Traubensaft und Traubenmost. Hierfür fehlt sowohl in Richtlinie [92/83/EWG](#) als auch in Richtlinie [2008/118/EG](#) derzeit die Rechtsgrundlage, da die Vorläufer von Wein keine verbrauchsteuerpflichtigen Waren sind. Die Vorschriften über den Besitz und die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren können daher nicht darauf ausgeweitet werden, sie ebenfalls einzuschließen. Es ist auch nicht möglich, in den Richtlinien über die Strukturen oder Steuersätze zur Besteuerung von Alkohol eine Rechtsgrundlage des Sekundärrechts für diese Produkte zu schaffen.

4.3 GEGENWÄRTIGER STAND

Neben den im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Empfehlungen über zu ergreifende Maßnahmen in Anhang I dieses Berichts wurden in der Evaluierung auch Empfehlungen zur Erhaltung des gegenwärtigen Stands in bestimmten Bereichen erarbeitet. Diese Bereiche werden in diesem Abschnitt angeführt und erörtert.

4.3.1 Vom Alkoholgehalt abhängige Verbrauchsteuern

4.3.2. Klassifizierung

Das derzeitige System zur Klassifizierung alkoholischer Getränke für Zwecke der Verbrauchsteuer ermöglicht den Mitgliedstaaten die Anwendung von EU-Vorschriften, um verschiedene multidimensionale Ziele der nationalen Politik zu verfolgen, die sowohl wirtschaftliche als auch gesundheitliche Ziele umfassen.

Verschiedene Interessengruppen haben zwar die Ansicht geäußert, dass bei einer einheitlichen, vom Alkoholgehalt abhängigen Anwendung der Verbrauchsteuer auf alle alkoholischen Getränke die Strukturen der Verbrauchsteuer auf alkoholische Getränke vereinfacht werden können, dennoch erscheint es unwahrscheinlich, dass eine grundlegende Änderung der Verbrauchsteuerstruktur, bei der die Steuerkategorien abgeschafft und die Verbrauchsteuer in Abhängigkeit vom Alkoholgehalt berechnet wird, realisierbar ist, um zufriedenstellende Ergebnisse für alle einschlägigen Interessengruppen umzusetzen und zu erzielen.

Da sich die Mehrzahl der Mitgliedstaaten und andere Interessengruppen entschieden für die Angemessenheit des derzeitigen Stands aussprechen und die möglichen (positiven oder negativen) Auswirkungen aller möglichen Änderungen an diesem Zustand unsicher sind, sollte die Kommission ihren Schwerpunkt auf eine Verbesserung der Funktionsweise des Systems innerhalb des derzeitigen Rahmens legen.

4.3.3 Ermäßigte Steuersätze für kleine Brauereien

Untersuchungen haben gezeigt, dass nicht alle Mitgliedstaaten Artikel 4.1 in vollem Umfang bis zu 200.000 hl anwenden. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es aber ermäßigte Steuersätze für kleine Brauereien; nur zwei Mitgliedstaaten äußerten sich unzufrieden über die vorhandene Obergrenze.

Da es keinen Nachweis dafür gibt, dass die Mitgliedstaaten, die die Bestimmungen nicht in vollem Umfang nutzen, durch die Anwendung der Bestimmungen in anderen Mitgliedstaaten benachteiligt werden, und unter Berücksichtigung des geringen Konsens zugunsten einer Änderung könnte eine ausgewogene Verteilung der Vorteile darin liegen, die derzeit anwendbaren Grenzen aufrechtzuerhalten.

4.3.4 Ermäßigte Steuersätze für kleine Brennereien

Die im Rahmen der Evaluierung durchgeführten Untersuchungen ergaben, dass die Beschränkung des von kleinen Brennereien produzierten reinen Alkohols auf eine Menge von 10 hl (20 hl unter bestimmten Umständen), unter der die Mitgliedstaaten ermäßigte Steuersätze gewähren dürfen (Artikel 22 Absatz 1), zu niedrig sein könnte, um den Binnenmarkt wesentlich zu beeinflussen. Daher könnte Spielraum für eine Anhebung dieser Grenze bestehen, um die Wirksamkeit des Artikels zu erhöhen.

Dennoch erklärten 13 der 28 Mitgliedstaaten, dass sie die Grenze als angemessen erachten; nur zwei Mitgliedstaaten waren nicht damit einverstanden. Folglich scheint es keinen eindeutigen Änderungsbedarf in diesem Bereich zu geben.

4.3.5 Ermäßigte Steuersätze und Steuerbefreiungen für spezifische Produkte in bestimmten Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten, die spezielle Abweichungen von der Anwendung der Richtlinie beantragt haben und denen sie gewährt wurden, befürworten entschieden den Erhalt dieser Abweichungen, um verschiedene politische Ziele auf nationaler Ebene weiterverfolgen zu können.

Da es keinen Nachweis dafür gibt, dass diese Abweichungen sich in irgendeiner Form negativ auf den gesamten EU-Markt, auf die benachbarten Mitgliedstaaten oder auf den Mitgliedstaat, in dem sie gelten, auswirken, ist es zweckdienlich, den Status quo in dieser Hinsicht beizubehalten.

5. ABSCHLIESSENDE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Erhebung von Steuern auf den Verbrauch von Produkten, beispielsweise Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke, sollte in keinem Fall zu Wettbewerbsverzerrungen führen oder die Möglichkeiten eines freien Warenverkehrs innerhalb der EU in einem ordnungsgemäß funktionierenden Binnenmarkt einschränken. In dieser Evaluierung wurden die Aspekte der Effektivität, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und des EU-Mehrwerts und die durch Richtlinie 92/83/EWG entstehenden Verwaltungslasten geprüft, um sicherzustellen, dass die EU-Rechtsvorschriften über die Verbrauchsteuerstruktur für Alkohol und alkoholische Getränke ihre politischen Ziele kostengünstig erreichen.

Generell wurde bei der Evaluierung festgestellt, dass die allgemeinen Grundsätze der derzeitigen Strukturen für Alkohol und alkoholische Getränke neutrale Wettbewerbsbedingungen ermöglichen. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass es einige Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt gibt, die erhebliche Nachteile mit sich bringen und von der Kommission angegangen werden müssen.

So wurden durch die Evaluierung unnötige Verwaltungs- und Einhaltungskosten für Steuerverwaltungen und Wirtschaftsteilnehmer ermittelt. Diese Kosten entstehen durch bestimmte Definitionen, die zu Rechtsunsicherheit über die Behandlung spezifischer Produkte führen können.

Letztendlich erwies sich die Richtlinie aber als effektiv und im Allgemeinen als angemessen, um eine hinreichende Erhebung der Verbrauchsteuer für die große Mehrheit der Interessengruppen zu ermöglichen.

ANHANG I EMPFEHLUNGEN NACH DER EXTERNEN EVALUIERUNG⁸

Nr.	Empfehlung
Empfehlungen zur Klassifizierung	
1	Klärung des Anwendungsbereichs der Steuerkategorie „andere gegorene Getränke“
2	Einführung eines zusätzlichen Steuerkategorie-Codes innerhalb des Systems zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (EMCS), Anhang II, Tabelle 11 (Verbrauchsteuerprodukt) der Verordnung 684/2009 zur Aufnahme von zwei zusätzlichen Verbrauchsteuer-Produktcodes (EPC): eines Codes für andere nicht schäumende gegorene Getränke als Wein und Bier und eines Codes für andere schäumende gegorene Getränke als Wein und Bier.
3	Klärung des Begriffs „ausschließlich durch Gärung entstanden“ im Sinne der Artikel 8, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 17
4	Klärung der Auslegung von Artikel 3 Absatz 1 im Hinblick auf die Anwendung der Verbrauchsteuer auf Bier nach Anzahl der Hektoliter/Grad Plato
Empfehlungen in Bezug auf die Steuerbefreiung	
5	Fortsetzung der Bemühungen um eine Überprüfung der Rezeptur für ein europäisches Denaturierungsrezept für vollständig denaturierten Alkohol (CDA)
6	Sicherstellung einer einheitlichen Auslegung der gegenseitigen Anerkennung der Bedingungen, unter denen die Denaturierungsrezepte in Verordnung 162/2013 für eine vollständige Denaturierung eingesetzt werden können
7	Sicherstellung eines gemeinsamen Verständnisses davon, welche Produkte gemäß Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe b von der Steuer befreit werden
8	Sicherstellung eines einheitlichen Ansatzes für die Steuerbefreiung für denaturierten Alkohol, der aus Drittländern in die EU eingeführt wird
9	Durchführung weiterer Untersuchungen über das Ausmaß und den Wert von Betrugsdelikten im Zusammenhang mit dem Missbrauch der Steuerbefreiung für denaturierten Alkohol
10	Umsetzung von Maßnahmen zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten
Empfehlungen in Bezug auf die ermäßigten Verbrauchsteuersätze	
11	Prüfung einer erweiterten Anwendung ermäßigter Verbrauchsteuersätze für Kleinproduzenten von schäumenden und nicht schäumenden Weinen, anderen gegorenen Getränken und Zwischenerzeugnissen
12	Weitere Untersuchungen darüber, inwieweit die Bestimmungen über ermäßigte Steuersätze für Getränke mit geringem Alkoholgehalt umformulierte politische Ziele unterstützen können
Empfehlungen in Bezug auf Privatproduktion/Eigenverbrauch	
13	Untersuchung über die Folgen der den Mitgliedstaaten gewährten Möglichkeiten zur Steuerbefreiung für die Produktion von Ethylalkohol und Zwischenerzeugnissen für den Eigenverbrauch
Empfehlungen in Bezug auf veraltete Verweise/gute Verwaltungsführung	
14	Sicherstellung der Übereinstimmung der Definition für schäumende Getränke mit der für Steuerzwecke verwendeten Definition
15	Verweise in der Richtlinie auf veraltete Rechtsvorschriften und KN-Codes sollten aktualisiert werden
16	Streichung von Artikel 28
17	Untersuchung darüber, ob eine Klärung der Behandlung der Vorläufer von Wein notwendig ist