



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.10.2016
SWD(2016) 337 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung der Evaluierung

Begleitunterlage zum

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

{COM(2016) 676 final}
{SWD(2016) 336 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Die Richtlinie 92/83/EWG oder die sog. „Strukturrichtlinie Alkohol“ (im Folgenden „Richtlinie“) wurde einer retrospektiven Evaluierung unterzogen. Die spezifischen Bestimmungen über die Besteuerung alkoholischer Getränke wurden am 1. Januar 1993 im Zuge der Vollendung des Binnenmarkts durch die gleichzeitige Verabschiedung von zwei Rechtsinstrumenten – der Strukturrichtlinie und der Steuersatz-Richtlinie – eingeführt, und seitdem wurde wenig daran geändert. Die Evaluierung wurde aufgrund der erheblichen Entwicklung im Alkoholsektor seit dem Jahr 1992 und der breiten Auswahl an derzeit produzierten und verfügbaren Getränken vorgeschlagen, um zu prüfen, wie die ursprünglichen Regelungen der Verbrauchsteuerstruktur in diesem jetzt anderen und veränderten Markt ausgelegt werden. Zudem muss gemäß Artikel 22 Absatz 6 dem Rat im Jahr 2015 Bericht erstattet werden über die Überprüfung der Vorschriften für drei Mitgliedstaaten zur Anwendung eines ermäßigten Steuersatzes auf Ethylalkohol, der in den Brennereien der Obstbauern in Produktionsmengen über 10 hl Alkohol jährlich aus dem von Obstbauern produzierten Obst hergestellt wird, wobei für jeden Obst anbauenden Haushalt eine jährliche Obergrenze von 50 l Ethylalkohol für den Eigenbedarf gilt. Bei der weitergehenden Evaluierung wurde geprüft, ob die derzeitigen Bestimmungen unnötige Einhaltungskosten verursachen und ob es einen Spielraum für eine Verringerung der Kosten für Unternehmen und nationale Behörden gibt, um sicherzustellen, dass die Ziele der Richtlinie wirksam erreicht werden.

Die retrospektive Evaluierung wurde durchgeführt, um der Kommission die notwendigen Informationen für eine Überprüfung der derzeitigen Politik bezüglich der Strukturen der Alkoholverbrauchsteuer zu liefern. Die Kommission sollte dadurch in der Lage sein,

- zu bewerten, inwieweit die Richtlinie den Zielen entspricht, die sie erreichen sollte;
- zu überprüfen, ob die ursprünglichen Ziele heute noch aktuell sind;
- legislative Schwächen zu ermitteln, die von der Richtlinie verursacht werden und sich nachteilig auf die Interessengruppen auswirken;
- zu bewerten, ob die Bestimmungen der Richtlinie mit dem EU- und dem internationalen Recht vereinbar sind;
- den Mehrwert der auf EU-Ebene eingeführten gemeinsamen Regeln zu prüfen;
- Empfehlungen darüber zu erarbeiten, wie untersuchte Aspekte wie EU-Mehrwert, Effizienz, Relevanz usw. am besten behandelt werden können.

Die Evaluierung folgte der logischen Reihenfolge des Rechtsaktes und erstreckte sich auf die Definitionen der verschiedenen Kategorien alkoholischer Getränke für Verbrauchsteuerzwecke, die ermäßigten Steuersätze, die Befreiungen und sonstige Rechtsvorschriften.

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 alkoholischer Getränke, 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

Die Antworten der Interessengruppen deckten die verschiedenen Produktkategorien und alle Länder hinreichend ab und waren auch ausgewogen auf kleine und große Wirtschaftsteilnehmer verteilt.

Insgesamt werden Umfang und Zusammensetzung der Stichproben als ausgewogen und repräsentativ betrachtet, und die auf EU-Ebene und nach Sektoren durchgeführte Analyse ist hinreichend genau.

In der Evaluierung wurde festgestellt, dass die Richtlinie als Ganzes die drei Ziele eines klaren und einheitlichen Rahmenwerks, gleicher Wettbewerbsbedingungen und einer Eingrenzung der Gefahr einer Umgehung der Verbrauchsteuer wirksam erreicht hat.

Es wurden aber einige Punkte ermittelt, in denen die Richtlinie nicht die nötige rechtliche Klarheit schafft und Nachteile für die Funktionsweise des Binnenmarkts verursacht, nämlich in den Bereichen Klassifizierung bestimmter Produkte, Steuerbefreiung für vollständig denaturierten Alkohol und für aus denaturiertem Alkohol hergestellte Produkte, die nicht für den Verzehr durch den Menschen bestimmt sind, sowie ermäßigte Steuersätze für Kleinproduzenten.

Nachweise für Betrugsdelikte wurden im Bereich des denaturierten Alkohols festgestellt, und der Mangel an eindeutigen Definitionen für die Klassifizierung könnte zu einem Verlust von Einnahmen der Mitgliedstaaten führen. Im Bereich des Missbrauchs der Steuerbefreiung von denaturiertem Alkohol zeigte die Evaluierung in einigen Mitgliedstaaten, dass der Betrug erhebliche Ausmaße annimmt, auch wenn er in den meisten Mitgliedstaaten kein größeres Problem darstellt. Auf die Frage, inwieweit der Verlust von Verbrauchsteuern auf betrügerische Tätigkeiten zurückzuführen ist, gaben die meisten Mitgliedstaaten aber „weiß nicht“ an. Im Bereich der Klassifizierung zeigte die Evaluierung, dass die derzeitigen Vorschriften nicht alle existierenden Produkte genau abdecken und dass sie kein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit und Klarheit bieten, vor allem angesichts der Entwicklungen in der Technologie und am Markt. Diese Schwächen führen zu einer größeren Gefahr eines Einkommensverlusts, zur Anwendung unterschiedlicher Steuersätze, zu erhöhten Verwaltungskosten und zu einem größeren Potenzial für Wettbewerbsverzerrungen. Diese systembedingten Fehler im rechtlichen Umfeld sind nachweislich die Ursache für jene Schwächen. Zum Beispiel wurden detaillierte Modelle erstellt, um die möglichen Auswirkungen auf Steuereinnahmen in Szenarien zu untersuchen, in denen das Gesamtvolumen einer bestimmten Produktgruppe in einer Kategorie besteuert (z. B. gegorene Getränke) und dann in eine andere Kategorie (z. B. Zwischenerzeugnisse) verschoben wird und umgekehrt. Die Ergebnisse fielen in den Fallstudien zu den ausgewählten Mitgliedstaaten unterschiedlich aus und hingen vom Konsumverhalten in Bezug auf den Alkoholgehalt der Produkte ab. Dies sollte in einer Folgenabschätzung bezogen auf eine breite Bevölkerung eingehend untersucht werden.

Die Evaluierung zeigte, dass die Richtlinie im Bereich der Einhaltungskosten und der Verwaltungslasten ineffizient ist und dieser Bereich folglich vereinfacht werden sollte. Diese Erkenntnisse resultieren nicht aus der Anwendung systematischer rechtlicher Verpflichtungen, sondern sind das Ergebnis der Komplikationen, Uneinigkeit und unterschiedlichen Anwendung der Bestimmungen der Richtlinien, die sich ergeben, wenn die Beteiligten unterschiedliche Ansichten über die richtige innerstaatliche Umsetzung haben. Die zwei Hauptbereiche sind die Produktklassifizierung und die Handhabung der Steuerbefreiung für denaturierten Alkohol.

Die Evaluierung zeigte bei der Überprüfung der Effektivität und der Effizienz, dass die derzeitige Richtlinie die notwendige Einheitlichkeit und Harmonisierung der Bedingungen bietet, um ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen, den Handel zu fördern, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, Verwaltungskosten zu verringern und Betrug zu bekämpfen. Die Evaluierung zeigte außerdem, dass bei Verwendung eines alternativen nationalen, bilateralen oder internationalen Ansatzes nicht dieselben Ergebnisse hätten erzielt werden können.

Die Bestimmungen erfüllen noch immer die Anforderungen der Interessengruppen, auch wenn einige wenige Bestimmungen nicht mehr angewandt oder benötigt werden.

Im Hinblick auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit zeigen die wichtigsten Ergebnisse der Evaluierung, dass alle Interessengruppen (Steuer- und Gesundheitsbehörden der Mitgliedstaaten, EU-Bürgerinnen und -Bürger, Industrie) von der Richtlinie eindeutig erwarten, dass sie den Gesundheitsrisiken in Verbindung mit Alkoholkonsum Rechnung trägt. Einige Behörden (Steuer- und Gesundheitsbehörden) schlugen vor, die Verbrauchsteuer als Reaktion auf die negativen Folgen des Alkoholkonsums zu erheben und durch die Richtlinie die Produktion von Alkohol und alkoholischen Getränken mit niedrigem Alkoholgehalt zu fördern. Dies soll zu einer allgemeinen Reduzierung des Konsums alkoholischer Getränke führen, indem der Preis von Alkohol und alkoholischen Getränken mit höherem Alkoholgehalt erhöht wird. In einigen Mitgliedstaaten teilten die Gesundheitsorganisationen und die Gesundheitsbehörden die Ansicht, dass es gesundheitspolitisch von Vorteil wäre, Alkohol und alkoholische Getränke nach ihrem Alkoholgehalt und nicht nach ihrem Volumen zu besteuern. Im Hinblick auf die Auswirkungen der Steuerbefreiungen auf die Gesundheitspolitik zeichneten sich drei Bereiche ab, die an Gesundheitsfragen gebunden sind: die Steuerbefreiung der Privatproduktion für den Eigenverbrauch, die mögliche Einführung von Steuerbefreiungen für Kleinproduzenten und die Steuerbefreiung für denaturierten Alkohol einschließlich der Gefahr im Zusammenhang mit dessen Konsum.

Bezüglich der Kohärenz der Vorschriften mit anderen EU- und internationalen Rechtsvorschriften gibt es mehrere Verweise in der Richtlinie 92/83/EWG, die aktualisiert werden müssen (KN-Codes), um Auslegungsprobleme zu vermeiden. Es wurden aber sonst keine wesentlichen Probleme festgestellt, und die Richtlinie ist auch mit internationalen Vereinbarungen kohärent.

Abschließend wird in der Evaluierung eine gezielte Überarbeitung der Richtlinie empfohlen, damit diese den ermittelten Herausforderungen vollkommen gerecht wird. Die wichtigsten Bereiche, zu denen die Kommission Empfehlungen abgeben sollte, betreffen die Steuerbefreiungen für denaturierten Alkohol, die Klassifizierungen und die ermäßigten Steuersätze für Kleinproduzenten. Einige Probleme können jedoch durch „Soft-law“-Lösungen oder durch Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten abgemildert werden.