

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (83) 047

Vol. 1983/0017

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

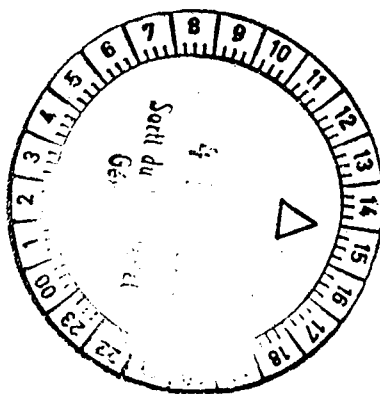
KOM(83) 47 endg.

Brüssel, den 4. Februar 1983

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Steuerbefreiungen der Einfuhr durch Privatpersonen

(Stand zum 1. Oktober 1982)



KOM(83) 47 endg.

BERICHT ÜBER DIE STEUERBEFREIUNGEN DER EINFUHR DURCH
PRIVATPERSONEN

I N H A L T

<u>EINLEITUNG</u>	<u>Seite</u> 1
 <u>TEIL I - STEUERBEFREIUNGEN IM REISEVERKEHR</u>	
KAPITEL I - VORGESCHICHTE	2
KAPITEL II - STAND DER ENTWICKLUNG	3
- wertmäßige Befreiungen	6
- mengenmäßige Befreiungen	8
- Erstattung der Steuer auf Ausfuhren	10
- jährliche Anpassung der nationalen Währungsäquivalente	11
 KAPITEL III - <u>ERFAHRUNGEN, SCHWIERIGKEITEN UND SPIELRAUM FÜR DIE VERBESSERUNG DES GEMEINSAMEN SYSTEMS</u>	
- realer Wert der Befreiungen (und Abweichungsregelungen)	13
- nationale Währungsäquivalente der Befreiungen	20
- mengemäßige Befreiungen	25
- Steuererstattung	28
- Tax free Verkaufsstellen	29
 <u>TEIL II - KLEINSENDUNGEN NICHTKOMMERZIELLEN CHARAKTERS</u>	
- Vorgeschichte	33
- Stand der Entwicklung	33
- (künftige) Entwicklung des Systems	35
<u>TEIL III - ZOLLABFERTIGUNGSVERFAHREN IM PERSONENVERKEHR</u>	38
<u>TEIL IV - ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN SCHLUSSFOLGERUNGEN</u>	41

BERICHT ÜBER DIE STEUERBEFREIUNGEN DER EINFUHR DURCH PRIVATPERSONEN

Einleitung

1. Die Kommission hat den Steuerbefreiungen der Einfuhr durch Privatpersonen im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr immer beträchtliche Bedeutung beigemessen.

Dieses Anliegen geht auch aus ihren ständigen Bemühungen in den vergangenen Jahren um die Errichtung gemeinsamer Systeme auf diesem Gebiet hervor. Die Kommission hat auch Fortschritte auf dem Gebiet der innergemeinschaftlichen Steuerbefreiungen als vorrangig in ihrem Programm für 1982 herausgestellt. Das Europäische Parlament hat großes Interesse an der Entwicklung des gemeinsamen Systems der Steuerbefreiungen gezeigt, und die Kommission hat es übernommen, ihm diesen allgemeinen Bericht über das Funktionieren des gemeinsamen Systems der Steuerbefreiungen für Privatpersonen vorzulegen. Neben dem Parlament legt die Kommission diesen Bericht auch dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß vor.

2. Ziel des Berichts ist es:

- a) das System in seiner gegenwärtigen Funktionsweise zu beschreiben;
- b) noch nicht in Angriff genommene und problematische Gebiete zu beleuchten;
- c) mögliche Verbesserungen des Systems zu prüfen.

Die Kommission hofft ernstlich, daß dieser Bericht eine Ausgangsgrundlage für einen angeregten Meinungsaustausch über die behandelten Kernfragen zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen, den Mitgliedstaaten und den übrigen beteiligten Parteien liefert und damit eine reale Weiterentwicklung des gemeinsamen Systems der Steuerbefreiungen und damit eine weitere Verwirklichung seiner Ziele ermöglicht.

3. Der Bericht umfaßt Steuerbefreiungen für Reisende und Steuerbefreiung für Kleinsendungen sowohl innergemeinschaftlich wie auch im Zusammenhang mit Drittländern. Der größte Teil des Berichts bezieht sich auf die Steuerbefreiungen für Reisende. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Schlußfolgerungen findet sich am Ende des Berichts.

TEIL I - STEUERBEFREIUNGEN IM REISEVERKEHR

KAPITEL I - VORGESCHICHTE

4. Es wird ein gemeinsames System der Steuerbefreiungen für Reisende angewendet. Die relevanten Gemeinschaftsinstrumente sind die Gemeinschaftsrichtlinien zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Befreiung von den Umsatz- und Sonderverbrauchsteuern bei der Einfuhr im grenzüberschreitenden Reiseverkehr (1). Ein koordinierter Text dieser Richtlinien ist von der Kommission in Form einer Broschüre veröffentlicht worden (2). Diese Richtlinien wurden ergänzt durch die Ratsrichtlinie 81/933/EWG zur Erhöhung der Drittlandsbefreiungen (3) und kürzlich durch die Ratsrichtlinie 82/443/EWG, mit der die innergemeinschaftliche Steuerbefreiung ab 1. Januar 1983 angehoben wird (4).

5. Der Hintergrund, vor dem das gemeinsame System der Befreiungen für Reisende im Zeitraum 1968-1969 ursprünglich vorgeschlagen und erörtert worden war, sah so aus, daß die Zollunion für verwirklicht angesehen, die Beseitigung der Steuergrenzen sehnächtig erwartet und die Wirtschafts- und Währungsunion als reale Möglichkeit am Horizont gesehen wurde. Die Anwendung eines gemeinsamen Systems der Steuerbefreiungen im Reiseverkehr wurde als teilweise Abschaffung der Steuergrenzen betrachtet.

Sein vorrangiges Ziel war politischer Art. Die Einführung eines einheitlichen Systems der Befreiungen hatte eine bedeutende Auswirkung auf die Bürger der Gemeinschaft, weil es ihnen das Vorhandensein der Gemeinschaft in greifbarer Weise jedesmal dann in Erinnerung brachte, wenn sie verreisten. Gegenüber Drittländern wendete die Gemeinschaft eine einheitliche Behandlung ankommender Reisender an und betonte auf diese Weise wieder ihre eigene Identität. Das Hauptziel des gemeinsamen Systems sollte dadurch erreicht werden, daß Bedingungen ähnlich denen auf einem Binnenmarkt geschaffen werden, wobei die Möglichkeit von Doppelbesteuerung oder Nichtbesteuerung beseitigt wird.

6. Die Entwicklung des gemeinsamen Systems der Steuerbefreiungen ist im allgemeinen nicht so schnell oder so vollständig vonstatten gegangen, wie anfangs beabsichtigt war. Dies ist zum Teil ein Ergebnis der allge-

(1) Richtlinie Nr. 69/169/EWG (ABl. L 133, 4.6.69), 72/230/EWG (ABl. L 139, 17.6.72), 77/800/EWG (ABl. L 336, 27.12.77), 78/1032/EWG und 78/1033/EWG (ABl. L 366, 28.12.78)

(2) Steuerbefreiungen der Einfuhr durch Privatpersonen 1979

(3) ABl. L 338, 25.11.1981, S. 24

(4) ABl. L 205, 14.7.1982 S. 35

meinen Verlangsamung des Voranschreitens in Richtung auf die Wirtschafts- und Währungsunion und des Auftauchens anderer Prioritäten. Zum Teil ist es auch eine Folge großer Unterschiede bei den von den Mitgliedstaaten angewendeten Sätzen der indirekten Steuern, obgleich nicht nur unterschiedliche Steuersätze zu Preisunterschieden zwischen Mitgliedstaaten beitragen sondern Verteilungswege, Gewinnspannen und Verbrauchergewohnheiten. Ein Mangel an Fortschritten ist auch auf das Zögern der Mitgliedstaaten zurückzuführen, das allgemeine Problem der Nichtbesteuerung anzugehen, d.h. das Problem von Waren, die durch das Zusammentreffens von zwei Umständen, nämlich in einem Mitgliedstaat steuerfrei verkauft zu werden und steuerfrei in einen anderen Mitgliedstaat eingeführt zu werden, völlig un versteuert in den Inlandsverbrauch der Gemeinschaft eingehen.

KAPITEL II - STAND DER ENTWICKLUNG

7. Im Nachstehenden werden die wichtigsten Aspekte des gegenwärtig angewandten Systems der Gemeinschaft der Steuerbefreiung für Reisende zusammengefaßt und wird seine Anwendung in den Mitgliedstaaten kommentiert.

Die gegenwärtig im Rahmen des Systems angewendeten monetären und quantitativen Grenzen lassen sich am besten in Tabellenform darstellen:

Tabelle I - Steuerbefreiungen mit Wert-Obergrenzen (1)

(Stand am 1. Januar 1982)

Allgemeine Befreiungen für Reisende	Innerhalb der Gemeinschaft	180 ECU (2)
	aus Drittländern	45 ECU
Möglichkeit geringer Befreiungen für Reisende unter 16 Jahren	Innerhalb der Gemeinschaft	50 ECU (2)
	aus Drittländern	23 ECU

- (1) Bis zum 31. Dezember 1981 war Dänemark ermächtigt, von der Steuerbefreiung auszuschließen, wenn der Wert pro Einheit der von einem Reisenden eingeführten Waren 135 ECU (1.050 DKR) überschritt. Irland ist ermächtigt, bis zum 31. Dezember 1983 eine ähnliche Regelung im Falle von Waren anzuwenden, deren Wert pro Einheit 77 ECU (52 IRL) überschreitet.
- (2) 210 ECU ab 1. Januar 1983 für sämtliche Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks, das die 180-ECU-Befreiung bis zum 31. Dezember 1983 weiterhin anwenden darf. Die verringerte Befreiung ist auf 60 ECU anzuheben.

8. Seit der Einführung des gemeinsamen Systems der Steuerbefreiungen für Reisende hat sich die allgemeine innersgemeinschaftliche Befreiung wie folgt entwickelt: von 75 RE (Rechnungseinheiten) im innersgemeinschaftlichen Reiseverkehr im Jahre 1969 auf 125 RE am 1. Juli 1972 und auf 180 ERE (ECU) am 1. Januar 1979. Sie wird sich am 1. Januar 1983 noch weiter erhöhen, und zwar auf 210 ECU. Die allgemeine Drittlandsbefreiung, die seit 1969 bei 25 RE stehengeblieben war, wurde am 1. Januar 1979 auf 40 ERE (ECU) angehoben und auf 45 ECU am 1. Januar 1982.

TABELLE II - Von den Mitgliedstaaten angewendete Wertobergrenzen
(Stand am 1. Januar 1982)

Mitgliedstaat	Allgemeine Befreiung		Verringerte Befreiung	
	Gemeinschaft	Drittland	Gemeinschaft	Drittland
Belgien	FB 7.200	FB 1.800	FB 2.000	FB 900
Dänemark	Dkr 1.400	Dkr 350	-	-
Deutschland	DM 460	DM 115	-	-
Griechenland	Dr 11.000	Dr 2.850	Dr 3.100	Dr 1.450
Frankreich	FF 1.030	FF 270	FF 290	FF 135
Irland	Lirl 120	Lirl 31	Lirl 34	Lirl 16
Italien	(Lit 217.375)	(Lit 56.939)	(Lit 63.265)	(Lit 29.102)
Luxemburg	Flux 7.200	Flux 1.800	Flux 2.000	Flux 900
Niederlande	F1 500	F1 125	-	-
Vereinigtes Königreich	£ 120	£ 28	-	-

() = ungerundet und wegen des Fehlens amtlich festgesetzter Zahlen von den Kommissionsdienststellen errechnet.

Anmerkung

1. Die Benelux-Länder wenden auf der Grundlage des Vertrags zur Gründung der Beneluxunion eine höhere Befreiung von 10.000 FB/FL oder 700 HFL für zwischen ihren Ländern reisende Personen an.
2. Irland wendet in Übereinstimmung mit einer besonderen Abschweichungsregelung in den Richtlinien eine Grenze von 52 IRL pro Einheit auf im Rahmen des Befreiungssystems eingeführte Waren an.

TABELLE III - Mengennmäßige Befreiungen

(Stand vom 1. Januar 1982)

Erzeugnis	Reisende innerhalb der Gemeinschaft	Reisende aus Drittländern
<u>Tabakwaren</u>		
Zigaretten <u>oder</u>	300	200
Zigarillos (Zigarren mit einem Stückgewicht von höchstens 3 g) <u>oder</u>	150	100
Zigarren <u>oder</u>	75	50
Rauchtabak	400 g	250 g
<u>Alkoholische Getränke</u>		
destillierte Getränke und Spirituo- sen mit einem Alkoholgehalt von mehr als 22 % <u>oder</u>	bis zu einer Gesamtmenge von 1,5 l	1 Normalflasche (0,70 bis 1 Liter)
destillierte Getränke und Spirituo- sen sowie Aperitive aus Wein- oder Alkohol, mit einem Alkoholgehalt von 22 % oder weniger; Schaumweine, Likörweine <u>und</u> nicht schäumende Weine	bis zu einer Gesamtmenge von 3 l	bis zu einer Gesamtmenge von 2 l
	bis zu einer Gesamtmenge von 4 l	bis zu einer Gesamtmenge von 2 l
<u>Parfüms und</u>	75 g	50 g
Toilettenwasser	3/8 Liter	1/4 Liter
<u>Kaffee oder</u>	750 g	500 g
Kaffee-Extrakte und -Essenzen	300 g	200 g
<u>Tee oder</u>	150 g	100 g
Tee-Extrakte und -Essenzen	60 g	40 g

ANMERKUNG: Für die in diesen Tabellen aufgeführten Befreiungen gelten verschiedene Einschränkungen; z.B werden die Befreiungen für Tabak und Alkohol Personen unter 17 Jahren nicht gewährt. Einzelheiten sind den Ziffern 14 und 15 zu entnehmen, in denen das gegenwärtige System der mengemäßigen Befreiungen ausführlicher beschrieben ist.

Wertmäßige Befreiungen

9. Die grundsätzliche innergemeinschaftliche Befreiung von 180 ECU (1) gilt für Waren, die im persönlichen Gepäck von aus einem Mitgliedstaat in den anderen reisenden Personen eingeführt werden und:

- a) die in den Artikeln 9 und 10 des Vertrags festgelegten Bedingungen erfüllen (d.h. sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befinden);
- b) auf dem Inlandsmarkt eines der Mitgliedstaaten gemäß den dort geltenden Steuergesetzen gekauft worden sind;
- c) keinen kommerziellen Charakter haben.

Die Steuern, von denen Befreiung gewährt wird, sind die Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern auf Einführen.

Der Wert pro Einheit der eingeführten Waren kann nicht für die Zwecke der Steuerbefreiung aufgeteilt werden. Mit anderen Worten: Überschreitet ein einzelner Gegenstand 180 ECU, wird keine Befreiung gewährt; werden jedoch mehrere Gegenstände eingeführt, die insgesamt 180 ECU überschreiten, wird die Befreiung für die Gegenstände gewährt, deren addierter Wert pro Einheit den Freibetrag nicht überschreiten.

Wo Waren wie alkoholische Getränke und Tabakwaren, die mengenmäßigen Restriktionen unterliegen, von einem Reisenden eingeführt werden, darf ihr Wert nicht bei der Berechnung des allgemeinen Freibetrags von 180 ECU berücksichtigt werden.

Auch mit der innergemeinschaftlichen Befreiung ist eine Zusatzbedingung verbunden, nach der ein Reisender, der auf seiner Fahrt von einem Mitgliedstaat in den anderen Zugang zu einem Drittlandsmarkt hatte oder zu einem Teil des Hoheitsgebietes eines Mitgliedstaates, in dem keine Umsatzsteuer oder Sonderverbrauchssteuer berechnet wird (2), beweisen muß, daß er die Erwerbsbedingung unter b) weiter oben erfüllt hat, und daß die Waren nicht in den Genuß einer Zoll- oder Steuerrückerstattung gekommen sind. Sofern diese Bedingung nicht erfüllt ist, wird nur Drittlandsbefreiung gewährt.

Die Mitgliedstaaten können die innergemeinschaftliche Befreiung auf 50 ECU für Reisende unter 15 Jahren senken. Die Mitgliedstaaten, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, können der vorausgegangenen Tabelle II entnommen werden.

- (1) Die Befreiung von 180 ECU wird mit Wirkung vom 1.1.83 auf 210 ECU gemäß der Richtlinie des Rates vom 29.6.1982 erhöht.
- (2) z.B. Helgoland oder Grönland

10. Um in den Genuß der Drittlandsbefreiung von 45 ECU zu gelangen, sind lediglich die Bedingungen zu erfüllen, daß die Waren in dem persönlichen Gepäck eines Reisenden aus einem Drittland enthalten sind und daß sie keinen kommerziellen Charakter haben. Die verringerte Befreiung von 22 ECU für jugendliche Reisende steht im Ermessen der Mitgliedstaaten, und die obigen Erläuterungen in bezug auf den Wert pro Einheit gelten ebenfalls für diese Freibeträge.

11. In den Richtlinien ist spezifiziert, daß der Wert der persönlichen Reiseausrüstungsgegenstände, die vorübergehend eingeführt werden oder die vorübergehend ausgeführt wurden, bei der Anwendung der Steuerbefreiungen nicht zu berücksichtigen ist. Diese Bestimmung ist in den Richtlinien wegen des grundlegenden Unterschiedes zwischen diesen Waren und denjenigen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, enthalten; die ersteren sind die üblichen Waren, die vorübergehend eingeführt oder ausgeführt werden von einem Reisenden, der z.B. in Urlaub fährt, während die letzteren Waren sind, die der Reisende in einem Land kauft und für immer in ein anderes Land einführt. Der Gedanke persönlicher Ausrüstungsgegenstände, die von einem Reisenden mitgeführt werden, hat seinen Ursprung in internationalen Konventionen und insbesondere in der New Yorker Konvention vom 4. Juni 1954.

12. Die Richtlinien enthalten einige wichtige Definitionen. Erstens nimmt man von Einfuhren an, daß sie keinen kommerziellen Charakter haben, wenn sie gelegentlich stattfinden und nur aus Waren für den persönlichen Gebrauch oder den der Familie bestehen oder als Geschenke mitgebracht werden. Zweitens ist "persönliches Gepäck" als die Gesamtheit der Gepäckstücke definiert, die ein Reisender entweder bei seiner Ankunft oder später bei der Zollstelle stellen kann. Tragbare Reservekraftstoffbehälter gehören definitionsgemäß nicht zum persönlichen Gepäck, obgleich für jedes Motorfahrzeug in einem solchen Reservebehälter - unbeschadet von Sicherheitsbestimmungen - zehn Liter Kraftstoff abgabefrei eingeführt werden dürfen.

13. Die Richtlinien sehen vor, daß die Mitgliedstaaten die Steuerbefreiungen im Falle von Personen, die im Grenzgebiet ansässig sind oder dort arbeiten, oder bei dem Personal der im Verkehr zwischen den Drittländern und der Gemeinschaft eingesetzten Verkehrsmittel, verringern können. Im Falle des innergemeinschaftlichen Reiseverkehrs beträgt die Mindestbefreiung ein Zehntel der normalen Reisenden gewährten Befreiungen.

Diese eingeschränkten Befreiungen gelten natürlich nicht, wenn die betreffenden Personen nicht in der "Grenzzone" reisen, sofern sie nicht die Waren im Rahmen ihrer Berufsausübung einführen (das Grenzgebiet hat eine Ausdehnung von 15 km ab der Grenze eines Mitgliedstaates). Im Falle einer normalen Reise gelten die üblichen Befreiungen.

Sämtliche Mitgliedstaaten machen in stärkerem oder schwächerem Ausmaß von dieser Möglichkeit zur Senkung der Befreiungsobergrenze Gebrauch.

Mengenmäßige Befreiungen

14. Tabelle III auf Seite 5 dieses Berichts zeigt, daß gemäß den Richtlinien unterschiedliche mengenmäßige Befreiungen gelten, was davon abhängt, ob die Waren von einem aus einem anderen Mitgliedstaat oder aus einem Drittland kommenden Reisenden eingeführt werden. Es sei jedoch vermerkt, daß diese gemeinsamen Obergrenzen unbeschadet der betreffenden nationalen Rechtsvorschriften bezüglich Reisender existieren, die ihren Wohnsitz außerhalb Europas haben (1), obgleich die Richtlinien eine Bestimmung enthalten, nach der die Gesamtmenge der steuerbefreiten Waren unter keinen Umständen die Höhe der innergemeinschaftlichen Befreiung überschreiten darf.

15. Die in der Fußnote zu Tabelle III genannten Beschränkungen können wie folgt zusammengefaßt werden:

a) Einschränkung für Reisende unter 15 oder 17 Jahren

Die Steuerbefreiung für Tabakwaren und alkoholische Getränke wird Personen unter 17 Jahren nicht gewährt. Die Befreiung für Kaffee gilt nicht für Reisende unter 15 Jahren.

b) Einschränkung für im Grenzgebiet Erwerbstätige bzw. Ansässige und im internationalen Reiseverkehr Beschäftigte

Die Mitgliedstaaten können die Menge der Waren, die abgabenfrei hereingelassen werden dürfen, auf ein Zehntel der Mengen verringern, wenn die Waren aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführt werden durch Personen, die im Grenzgebiet des einführenden Mitgliedstaates oder einem angrenzenden Mitgliedstaates ansässig sind, oder durch im Grenzgebiet Erwerbstätige.

(1) Diese Bestimmung wird von sämtlichen Mitgliedstaaten dazu verwendet, diesen Reisenden eine höhere Befreiung für Zigaretten zu gewähren. Die Befreiung wird für 400 Zigaretten (oder dem Äquivalent davon) anstelle von 200 Zigaretten gewährt.

Demnach kann der Anspruch auf Abgabenbefreiung im Zusammenhang mit den im nachstehenden aufgeführten Waren wie folgt aussehen:

1) Tabakwaren:

Zigaretten <u>oder</u>	40
Zigarillos (Zigarren mit einem Stückgewicht von höchstens 3 g) <u>oder</u>	20
Zigarren <u>oder</u>	10
Rauchtabak	50 g

2) Alkoholische Getränke:

- Destillierte Getränke und Spirituosen mit einem Alkoholgehalt von mehr als 22 % oder 0,25 Liter
- Destillierte Getränke und Spirituosen sowie Aperitive aus Wein oder Alkohol mit einem Alkoholgehalt von 22 % oder weniger, Schaumweine, Likörweine und 0,50 Liter
- nicht schäumende Weine 0,50 Liter

Die Mitgliedstaaten können entsprechend die Befreiungsgrenzen für das Personal eines Verkehrsmittels im internationalen Reiseverkehr senken.

Wenn die Waren von einem im Grenzgebiet Erwerbstätigen oder Ansässigen oder dem Mitglied des Personals eines im internationalen Verkehr eingesetzten Verkehrsmittel aus einem Drittland eingeführt werden, ist es den Mitgliedstaaten freigestellt, die entsprechenden Befreiungen zu verringern.

c) Einschränkungen für die Streitkräfte

Die Mitgliedstaaten können niedrigere Grenzen in bezug auf Wert und/oder Menge der abgabenfrei hereingelassenen Waren setzen, wenn diese aus einem anderen Mitgliedstaat von Angehörigen der Streitkräfte eines Mitgliedstaates - einschließlich von zivilem Personal und Ehegatten sowie unterhaltsberechtigten Kindern - eingeführt werden, die in einem anderen Mitgliedstaat stationiert sind. Von dieser Möglichkeit machen Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und das Vereinigte Königreich Gebrauch.

d) Einschränkungen für Gold, Tabakwaren und Kaffee

Die Mitgliedstaaten können unverarbeitetes oder halbverarbeitetes Gold (einschließlich platinisiertem Gold und dergleichen) von den Befreiungen ausschließen. Nur Deutschland wendet im Rahmen dieser Bestimmung eine Einschränkung an.

Auch haben im Fall von Reisenden aus Drittländern die Mitgliedstaaten die Wahl, ob sie die steuerfrei hereinzulassenden Mengen von Tabakwaren und Kaffee senken wollen. Deutschland macht von dieser Möglichkeit Gebrauch und wendet eine Befreiung von 200 g für Kaffee an, die von solchen Reisenden eingeführt werden.

e) Dänische Abweichung von den mengenmäßigen Begrenzungen

Dänemark hat besondere Schwierigkeiten bei der Annahme des Befreiungssystems der Gemeinschaft und ist ermächtigt, Einschränkungen auf die mengenmäßigen Befreiungen für Reisende anzuwenden, die Reisen von kurzer Dauer vornehmen.

Die gegenwärtig von Dänemark angewendeten Freimengen (1) sind in der nachstehenden Tabelle zusammengefaßt.

Erzeugnis	<u>Beschränkte Befreiung an für dänische Gebietsansässige, die sich in einem anderen Land weniger als 48 Stunden aufgehalten haben</u>
Zigaretten	60
oder	
Zigarillos	20
oder	
Zigarren	20
oder	
Rauchtabak (in Gramm)	100
Destillierte Getränke (Liter)	-
Bier (Liter)	2

Diese Ausnahmeregelung tritt Ende 1982 außer Kraft (2).

(1) Richtlinie 77/800/EWG - ABl. C 336, 26.12.1977

(2) Die Kommission hat dem Rat am 29.11.1982 einen Vorschlag zur Beseitigung der dänischen Ausnahmeregelung innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren übermittelt. Der Rat hat diesen Vorschlag am 30.12.1982 angenommen (siehe Ziffer 50 bis).

Erstattung der Steuer auf Ausführen

16. Ein bedeutender Zug des gemeinsamen Systems der Steuerbefreiungen besteht darin, daß es ein Schema für die Regulierung der Erstattung der Steuer auf Ausführen enthält.

Eines der grundlegenden Prinzipien des Systems ist die Vermeidung der Doppelbesteuerung und der Nichtbesteuerung von Waren, die von Reisenden im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr eingeführt werden. Um dies zu bewirken, dürfen natürlich Waren, die bereits in den Genuß einer Steuerbefreiung bei der Einfuhr gelangen, nicht noch eine Steuererstattung bei der Ausfuhr von dem Land gewährt bekommen, aus dem der Reisende gerade kommt. Umgekehrt, wo sie keinen Anspruch auf eine Steuerbefreiung bei der Einfuhr haben, sollten die Waren im Ausfuhrland eine Steuererstattung erhalten können.

Dies ist der Kern der Bestimmungen über die Steuererstattung des gemeinsamen Befreiungssystems. Die Mitgliedstaaten müssen dahingehend Maßnahmen ergreifen, daß eine Steuererstattung für Waren vermieden wird, die an innergemeinschaftliche Reisende geliefert werden, welche in den Genuß der gemeinsamen Steuerbefreiung gelangen. Auf der anderen Seite müssen die Mitgliedstaaten ein System der Erstattung der Umsatzsteuer auf Waren einführen, die im persönlichen Reisegepäck eines Reisenden ausgeführt werden. Im Falle innergemeinschaftlicher Reisender darf die Erstattung nur gewährt werden, wenn der Stückwert des Gegenstandes die Grenze von 180 ECU (*) überschreitet, und, anders ausgedrückt, wenn der in Frage stehende Gegenstand nicht in den Genuß der Steuerbefreiung bei der Einfuhr in einen anderen Mitgliedstaat gelangen kann. Den Mitgliedstaaten ist es freigestellt, ihre eigenen Bedingungen hinsichtlich der Steuererstattung für Reisende nach Drittländern festzusetzen; ebenso können sie ihre eigenen Gebietsansässigen von dem Genuß des Systems ausschließen. Praktisch sämtliche Mitgliedstaaten machen von der Möglichkeit Gebrauch, ihre eigenen Gebietsansässigen auszuschließen (um Betrug zu verhindern) wovon Luxemburg und die Niederlande die Ausnahme bilden.

17. Die mit der Erstattung verbundene Kontrollbedingung besteht in der Vorlage der Rechnung (oder eines entsprechenden anderen Dokuments), die für Drittlandsreisende von den die Ausfuhr bestätigenden Zollbehörden und für innergemeinschaftlich Reisende von den Zoll- oder sonstigen Behörden, die die endgültige Einfuhr in einen Mitgliedstaat bestätigen, mit

(*) 77 ECU für nach Irland gehende Waren.

einem Sichtvermerk versehen sein muß.

Es sei vermerkt, daß eine Erstattung der Sonderverbrauchssteuern gewährt werden kann.

18. Das im vorstehenden beschriebene Steuererstattungssystem wurde vom Rat im Jahre 1978 angenommen. Zu dieser Zeit gingen manche Mitgliedstaaten noch nicht nach einem derartigen System vor, und die Einführung eines solchen warf ernstliche Probleme für sie auf. Nunmehr befolgen sämtliche Mitgliedstaaten das gemeinsame Steuererstattungssystem, abgesehen von Irland, dessen Gesetzesvorschriften auf diesem Gebiet mit den Bestimmungen der Gemeinschaft nicht vereinbar sind und deshalb angepaßt werden müssen.

19. Was das in den übrigen acht (1) Mitgliedstaaten eingeführte System angeht, sind schwerwiegende Mängel beobachtet worden. Die Stückwertgrenze, oberhalb deren die Steuererstattung in Anspruch genommen werden sollte, ist die innergemeinschaftliche Befreiungsgrenze, nämlich 180 ECU im Falle von Ausfuhren nach Mitgliedstaaten außer Irland, für das eine Grenze von 77 ECU gilt. Die meisten Mitgliedstaaten wenden nicht die im Falle von Waren, die von Reisenden nach Irland ausgeführt werden, erforderliche niedrigere Grenze an. Ebenfalls schaffen die unterschiedlichen Verfahren der Steuererstattung Probleme. Einige Mitgliedstaaten ermächtigen die betreffenden Händler, ohne Einschaltung der Verwaltung die Erstattung unmittelbar vorzunehmen, während andere eine solche Einschaltung verlangen. Natürlich kann ein solches zentralisiertes Genehmigungssystem für einzelne Zahlungen umständlich sein und zu längeren Verzögerungen bei der Steuererstattung führen.

Jährliche Anpassung der nationalen Währungsäquivalente

20. Eine der wichtigsten Entwicklungen des gemeinsamen Systems, die 1978 stattgefunden hat, war die Einführung einer jährlichen Festsetzung der nationalen Währungsäquivalente der in ECU ausgedrückten Befreiungen.

Jedes Jahr müssen die Mitgliedstaaten ihre eigenen Währungsäquivalente der ECU-Befreiungen unter Heranziehung des am ersten Werktag im Oktober geltenden Wechselkurses errechnen. Diese neu berechnete Befreiung ist dann im folgenden Kalenderjahr anzuwenden. Aus Gründen der verwaltungstechnischen Erleichterung haben die Mitgliedstaaten jedoch die Möglichkeit, bei der bisherigen Zahl zu bleiben, wenn die neue Zahl sich um weniger als 5 % von der im Vorjahr berechneten unterscheidet. Bei der

(1) Griechenland ist nicht verpflichtet, das System einzuführen, bevor es das allgemeine Mehrwertsteuersystem (d.h. spätestens am 1. Januar 1984) gemäß Art. 128 und Anhang VIII des Vertrags über seinen Beitritt eingeführt hat.

Festsetzung ihrer Befreiungen in nationaler Währung können die Mitgliedstaaten innerhalb einer Spanne von 2 ECU-Äquivalenten abrunden.

KAPITEL III : ERFAHRUNGEN, SCHWIERIGKEITEN UND SPIELRAUM
FÜR DIE VERBESSERUNG DES GEMEINSAMEN SYSTEMS

21. Einer der Hauptgründe, die die Kommission zur Erstellung dieses Berichts veranlaßten, ist die in die Länge gezogene Erörterung im Rat über ihre Richtlinienvorschläge auf dem Gebiet der Befreiungen für Reisende. Bei diesen Erörterungen hat sich der Rat besonders unwillig gezeigt, die Anstrengungen vorzunehmen, um die notwendige Entwicklung des gemeinsamen Systems voranzutreiben.

Der Kommissionsvorschlag einer fünften Richtlinie des Rates (1) über Befreiungen für Reisende war während eines Zeitraums von zweieinhalb Jahren Gegenstand zahlreicher Erörterungen auf verschiedenen Ebenen im Rate und ist erst jetzt in einer Form angenommen worden, in der die ursprünglichen Absichten der Kommission und des Parlaments stark verwässert sind. Die Gründe für das Zögern des Rates, mit der folgerichtigen und sehr notwendigen Entwicklung des Systems fortzufahren, müssen analysiert werden.

22. Ausgehend von den mit dem System bis heute gemachten Erfahrungen, werden in diesem Kapitel problematische und noch nicht entwickelte Gebiete erörtert und Möglichkeiten zur Verbesserung des Gemeinschaftssystems für Reisebefreiungen vorgeschlagen sowie die mögliche künftige Entwicklung erörtert.

Obgleich bis zu einem gewissen Grade eine Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Aspekten des Systems vorliegt und die Entwicklung eines Gebietes tendenziell Rückwirkungen auf andere Gebiete hat oder davon abhängt, ist dieses Kapitel in fünf Hauptabschnitte unterteilt, um die Analyse zu erleichtern. Dies sind:

- A. der reale Wert der Befreiungen und Abweichungen von der wertmäßigen Begrenzung.
- B. nationale Befreiungen.
- C. mengenmäßige Befreiungen.
- D. System der Steuererstattung.
- E. steuerfreie Verkaufsstellen (tax-free shops)

(1) AB1. Nr. C 318, 19.12.1979, S. 5.

A. REALER WERT DER BEFREIUNGEN

23. Die gegenwärtigen Befreiungen (siehe Tabelle I, S. 4) für den innergemeinschaftlichen Reiseverkehr sind seit dem 1. Januar 1979 in Kraft und werden gemäß dem Ratsbeschluß vom 29. Juni 1982 (1) zum nächsten Male am 1. Januar 1983 angehoben werden. Die Befreiungen für Drittländer haben seit dem 1. Januar 1982 Gültigkeit.

Das Datum des 1. Januar 1979 wird in diesem Bericht als Ausgangsdatum für die Zwecke des Vergleichs der realen Werte benutzt. Vorher wurden die Befreiungen in Rechnungseinheiten ausgedrückt (in der sich die am Tage der Einrichtung des gemeinsamen Befreiungssystems 1969 geltenden Wechselkursparitäten widerspiegeln). Dies macht einen Vergleich mit der gegenwärtigen Lage schwierig. Vorrangiges Ziel der Entwicklung des gemeinsamen Systems im Jahre 1978, als die Europäische Rechnungseinheit (ERE) in die Richtlinie eingeführt wurden, war es, die durch die Verwendung der ERE bewirkten Disparitäten zu beseitigen. Eines der Ziele bestand zu jener Zeit darin, die Freigrenzen in sämtlichen Mitgliedstaaten zumindest auf ihrem vorausgegangenen Niveau in nationaler Währung beizubehalten.

24. Welches Ausgangsdatum jedoch auch immer gewählt wird - in jedem Falle ist klar zu erkennen -, daß in den jüngsten Jahren eine bedeutende Minderung der realen wertmäßigen Befreiungen stattgefunden hat. Während der letzten drei Jahre betrug der jahresdurchschnittliche Anstieg des Verbraucherpreisindex in der Gemeinschaft mehr als 10 %, nämlich 10,2 % (1979), 14,1 % (1980) und 12,6 % (1981). Der Kumulierungseffekt für die innergemeinschaftlichen Freigrenzen sieht so aus, daß Ende 1981 die gemeinsamen wertmäßigen Befreiungen real auf 58 % der entsprechenden Befreiungen am 1. Januar 1979 gefallen waren. Die jüngste Maßnahme des Rates zur Anhebung der Befreiung auf 210 ECU versucht diese Lage zu verbessern; trotzdem hat jedoch eine beträchtliche Minderung stattgefunden, besonders wenn man an das Datum des Inkrafttretens denkt, den 1. Januar 1983. In der Tat wäre eine innergemeinschaftliche Freigrenze von ungefähr 280 ECU am 1. Januar 1983 notwendig, um die durchschnittliche Kaufkraft der 180 ECU-Freigrenzen, die am 1. Januar 1979 in Kraft war, wiederherzustellen.

(1) Richtlinie 82/443/EWG, ABl. L 206 vom 14.7.1982, S. 35

Diese Entwicklung war von der Kommission vorhergesehen worden, als sie 1977 ihren Vorschlag für eine dritte Ratsrichtlinie über die Steuerbefreiung im grenzüberschreitenden Reiseverkehr (1) vorlegte. Damals schlug die Kommission vor, die Befreiungen jährlich selbst im Lichte der Veränderungen des Index für den privaten Verbrauch für die Gemeinschaft zu ändern und die neuen Freigrenzen den Mitgliedstaaten zwecks Anwendung im folgenden Jahr mitzuteilen. Jedoch unterließ es der Rat, eine Bestimmung über automatische oder halbautomatische künftige Anhebungen der Freigrenzen in die 1978 angenommenen Richtlinien aufzunehmen.

25. In der damaligen Ratssitzung wurde der Kommission das Mandat übertragen, eine jährliche Prüfung des Funktionierens des innergemeinschaftlichen Systems der Steuerbefreiung durchzuführen. Nachdem sie dies für 1979 getan hatte, schlug die Kommission in ihrem Vorschlag für eine fünfte Ratsrichtlinie über Steuerbefreiungen im Reiseverkehr (2) eine Anhebung der innergemeinschaftlichen Befreiung auf 210 ECU vor. Die Kommission machte diesen Vorschlag, damit am 1. Januar 1980 der reale Wert der 1978 festgesetzten Befreiung erhalten bliebe und eine bescheidene reale Erhöhung erzielt würde.

Das Europäische Parlament forderte in seiner Stellungnahme zu diesem Vorschlag (3) die Kommission auf, ehrgeiziger zu sein und ein Programm der Anhebung der Befreiungen über mehrere Jahre vorzuschlagen, so daß ein wirklicher Schritt voran getan werden könne. Die Kommission schlug ein solches Programm in ihren Änderungen zu dem ursprünglichen Vorschlag vor. Danach sollte bis 1982 eine innergemeinschaftliche wertmäßige Befreiung von 300 ECU erreicht werden.

In den Erörterungen hat der Rat bis jetzt den Gedanken eines Programms verworfen. Die Diskussionen im Rat über den Vorschlag für eine fünfte Richtlinie kreisten nur um die Möglichkeit, die Freigrenze von 180 auf 210 ECU anzuheben, und wie oben erwähnt, ist der Vorschlag erst jetzt mit Wirkung vom 1. Januar 1983 angenommen worden, d.h. 3 Jahre nach dem ursprünglich von der Kommission vorgesehenen Datum.

26. Trotz der Bemühungen der Kommission, des Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist der Mangel an politischem Willen seitens des Rates offensichtlich und wirklich entmutigend. Die Kommission ist

(1) ABl. C 31 vom 8.2.1977, S. 5

(2) ABl. C 318 vom 19.12.1979, S. 5

(3) ABl. C 117 vom 12.5.1980, S. 83.

sich der Schwierigkeiten und Probleme der Mitgliedstaaten wohl bewußt und behandelt diese in diesem Bericht nacheinander. Jedoch ist sie ernstlich beunruhigt, weil der Rat das Gemeinschaftssystem der Steuerbefreiungen in solcher Weise vernachlässigt, und bringt den Wunsch zum Ausdruck, es möge zur Erneuerung der politischen Motivierung kommen und eine Weiterentwicklung des Systems geschehen. In diesem Stadium ist es zweckmäßig, einigermaßen detailliert die gegenwärtigen Gründe für das Zögern des Rates zu prüfen. Welche Besorgnisse der Mitgliedstaaten bewirken, daß diese sich weigern, daß das System in dem von der Kommission und dem Parlament gewünschten Sinne fortentwickelt wird?

27. Einige Mitgliedstaaten befürchten hauptsächlich den Verlust von Einnahmen durch eine Verminderung der Besteuerungsgrundlage, die aus Einführen von Reisenden herrührt, welche den normalen Inlandsabsatz beeinträchtigen. Mitgliedstaaten mit hohen indirekten Steuern befürchten, daß Reisende das Befreiungssystem dazu ausnutzen, Waren, die in ihrem eigenen Land stark besteuert werden, in Mitgliedstaaten mit niedrigeren indirekten Steuern zu kaufen. Auch befürchten sie, daß hohe Befreiungen dazu führen, daß Reisende ihre Reise nur zum Zwecke einer Steuerersparnis bei den im Ausland gekauften Gegenstände durchführen und bestimmte Arten von Verbrauchsgütern kaufen, die normalerweise nicht von Reisenden mitgeführt werden (z.B. elektrische Haushaltsgeräte).

Die Kommission hat Verständnis für die Besorgnisse der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einnahmeverminderung, besonders unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen Umständen. Preisunterschiede ergeben sich jedoch nicht allein aus abweichenden Steuersätzen. Unterschiede bei vielen anderen Faktoren wie z.B. Gewinnspannen, Wettbewerbsintensität sowie Absatz-/Verarbeitungswege können - unabhängig von Steuersätzen - zu großen Preisunterschieden führen. Was diese Punkte angeht, ist es wirtschaftlich vorteilhaft, einem Reisenden zu erlauben, in dem Land mit niedrigeren Preisen einzukaufen, da dies einen Druck auf die Preise ausübt und damit die Inflation bekämpft. Die Probleme der Mitgliedstaaten müssen auch in dem globalen Zusammenhang der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Marktes gesehen werden, in dem das System der Befreiungen eine bedeutende Rolle spielt. Bei solch einem globalen Vorgehen entsteht hinsichtlich der Käufe der Reisenden eine insgesamt ungefähr ausgeglichene Lage. Bestimmte Mitgliedstaaten sind für Reisende für den Erwerb bestimmter Waren attraktiv, doch geht im allgemeinen der Strom in beide Richtungen, und es

kommt selten vor, daß ein einzelner Mitgliedstaat einen Vorteil in bezug auf sämtliche Warenarten behält.

Außerdem sollte hervorgehoben werden, daß solche möglichen Probleme tendenziell vorübergehenden Charakter haben. Veränderungen der Steuersätze, der Wechselkurse und der relativen Lebenshaltungskosten führen gemeinhin zu einer Änderung der Einkaufspräferenzen der Reisenden, so daß sich ein Mitgliedstaat oder eine bestimmte Gegend mit einem Handelsverdrängungsproblem kurz danach in der umgekehrten Lage mit einem Nettohandelsabfluß finden kann.

28. Ein weiteres Argument, das von bestimmten Mitgliedstaaten gegen eine Anhebung der wertmäßigen Befreiungen vorgebracht wird, bezieht sich auf die angenommene Adäquanz der existierenden Befreiungen. Es wird vorgebracht, daß die innergemeinschaftliche Freigrenze von 180 ECU bereits hoch genug sei, um den Bedarf der meisten, wenn nicht aller Reisenden zu decken. Die Kommission bezweifelt die Adäquanz der vorhandenen innergemeinschaftlichen Befreiungen im Rahmen eines gemeinsamen Marktes und weist daraufhin, daß die Freigrenze im Falle eines Reisenden, der z.B. einen Anzug und ein Paar Schuhe einführt, die er während seines Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat gekauft hat, sehr rasch erreicht ist. Wie zur Adäquanz der Höhe der Freigrenze weiter vorn in diesem Kapitel (siehe Ziffer 24) ausgeführt, ist eine ernsthafte Verminderung des Realwertes der Befreiung hingenommen worden.

Ganz eindeutig hätte eine solche Verminderung nicht geduldet werden sollen. Auch sollte die Gemeinschaft nicht mit der einfachen Erhaltung der Realwerte der Befreiungen zufrieden sein. Eher sollten die bereits in der Gemeinschaftsgesetzgebung verankerten Ziele, nämlich daß der Reiseverkehr zwischen den Mitgliedstaaten durch Erhöhungen der Befreiungen erleichtert werden sollte und daß die Befreiungen für Privatpersonen schrittweise ausgedehnt werden sollten (1), in diesem Rahmen weiterverfolgt werden.

29. Außerdem nennen die Mitgliedstaaten als Grund für eine Nichtanhebung der allgemeinen innergemeinschaftlichen wertmäßigen Befreiung, daß es immer noch steuerfreie Verkaufsstellen (tax-free shops) gibt. Die Mitgliedstaaten erklären ihr Zögern, die Befreiung anzuheben, damit, daß die steuerfrei durch Reisende eingeführten Waren möglicherweise vollkommen steuerfrei in einem dieser Läden gekauft worden sind.

(1) Siehe Richtlinie des Rates 78/1032/EWG, ABl. L 366 vom 28.12.1978 sowie Entschließung des Rates vom 22. März 1971 über die Wirtschafts- und Währungsunion, ABl. C 28 vom 27.03.1971.

Die Kommission kann dies nicht als Argument für die Nichtanhebung der Befreiungen akzeptieren, da sich der Hauptteil der steuerfreien Verkäufe auf alkoholische Getränke und Tabakwaren konzentriert. Das Hauptinteresse sowohl des Händlers wie des Reisenden richtet sich auf diese Waren. Die Kommission, die dieses Interesse und die allgemein stark divergierende steuerliche Behandlung dieser Waren in der Gemeinschaft kennt, hat tatsächlich seit Errichtung des gemeinsamen Systems im Jahre 1969 keine Anhebungen der mengenmäßigen Befreiungen für diese Waren vorgeschlagen. Daher würde sie die Behauptung aufstellen, daß der Aspekt der steuerfreien Läden kein echtes Hindernis für eine allgemeine Anhebung der wertmäßigen Befreiungen darstellt.

30. Die Kommission erkennt an, daß im gegenwärtigen Entwicklungsstadium eine automatische Anpassung der wertmäßigen Befreiungen für die Mitgliedstaaten unannehmbar ist. Sie kann jedoch nicht die Lage akzeptieren, die aus der verspäteten Annahme der fünften Ratsrichtlinie über Steuerbefreiungen im Reiseverkehr durch den Rat und die Inadäquanz der darin enthaltenen Bestimmungen erwachsen ist. Sie befürwortet eine regelmäßige Anhebung der Höhe der Befreiungen und schlägt zu diesem Zwecke vor, daß der Rat die Entwicklung der innergemeinschaftlichen Befreiungen auf einige Jahre im voraus plant. Die Anhebungen sollten auf zwei Grundlagen festgesetzt werden: der Notwendigkeit der Erhaltung der Kaufkraft und der Notwendigkeit, mit der Entwicklung des Systems fortzufahren. Dieses Vorgehen ist dasselbe wie das mehrjährige Programm, das vom Parlament in seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag einer fünften Richtlinie über die Befreiung im Reiseverkehr (siehe Ziffer 25) befürwortet wurde und anschließend von der Kommission angenommen wurde.

31. Die Kommissionsdienststellen haben sich ebenfalls über das Problem der Erhaltung der realen Werte aus dem Gesichtswinkel der Kaufkraftparitäten Gedanken gemacht. Hierfür gibt es eine Meßzahl der Gemeinschaft: den Kaufkraftstandard. Diese Meßzahl wird verwendet, um Kaufkraftvergleiche zwischen den Mitgliedstaaten in realen Werten durchzuführen. Das Statistische Amt der Kommission errechnet und veröffentlicht diese Daten auf Jahresbasis. Somit gibt es ein geeignetes Mittel für die Umsetzung einer bestimmten Befreiung auf die Ebene einer nationalen Währungen, worin sich die abweichenden durchschnittlichen Preisniveaus in den Mitgliedstaaten widerspiegeln. Welchen Vorteil hätte dies? Im wesentlichen würden sich dabei Befreiungen ergeben, die - in nationaler Währung ausgedrückt - in einer Höhe festgesetzt würden, in denen sich die Preisniveaus auf den Inlandsmärkten des relevanten Mitgliedstaates realistisch widerspiegeln. Außerdem hätte es den Vorteil, automatisch Preisveränderungen auf nationaler Ebene auf Jahresbasis widerzuspiegeln.

Jedoch würde diese Methode vielfältige Nachteile haben. Erstens ist es nicht logisch, wenn sich nationale Preisniveaus in einer auf die Einfuhr angewendeten Befreiung widerspiegeln. Die betreffenden Käufe sind notwendigerweise im Ausland getätigt worden, und damit scheint es eher angebracht, daß sich die Preisniveaus in dem anderen Mitgliedstaat in der von einem bestimmten Mitgliedstaat angewendeten Befreiung widerspiegeln. Außerdem würde die Anwendung eines Kaufkraftstandard-Faktors effektiv die

Einheitlichkeit der gemeinsamen Befreiungen zerstören, die gegenwärtig zwischen den nationalen Währungen unmittelbar vergleichbar sind. Ein solches System würde bei den Reisenden Verwirrung stiften. Und schließlich würde es unzählige verwaltungstechnische Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Steuererstattungssystem geben, da jeder Mitgliedstaat nach Maßgabe des Bestimmungslandes des Reisenden eine unterschiedliche Erstattungsgrenze anwenden müßten, was zu mindestens neun möglichen Erstattungsgrenzen führt.

Infolgedessen hat eine Prüfung die Kommission zu der Schlußfolgerung geführt, daß die Anwendung eines auf Kaufkraftstandards gestützten Faktors auf die wertmäßige Befreiung keine praktikable Lösung für das Problem der Erhaltung der realen Werte wäre und eine Komplizierung eines Systems bewirken würde, das nach seiner spezifischen Konzeption einfach zu sein hat, um die Grenzkontrollen gering zu halten.

Abweichung von der wertmäßigen Befreiung

32. Irlands Stückwert-Abweichung (siehe Fußnote zu Tabelle I, Seite 4) wurde vereinbart, weil dieser Mitgliedstaat besonders große Schwierigkeiten mit der Annahme der 1978 festgesetzten gemeinsamen Befreiung hat. Diese Abweichung verliert Ende 1983 ihre Gültigkeit. Eine ähnliche Abweichung erlaubte es Dänemark, die Steuerbefreiung auf Waren, deren Wert 135 ECU überschreitet, nicht zu gewähren. Diese Regelung lief jedoch am 31. Dezember 1981 aus, und Dänemark wendet nunmehr die normale Befreiung von 180 ECU ohne Einschränkung an (1).

Es ist klar, daß jegliche Maßnahme zur Erleichterung besonderer Probleme eines Mitgliedstaates automatisch die Notwendigkeit einer besonderen Abweichung verringert. Auch hat sich die Entwicklung der allgemeinen Wirtschaftslage im allgemeinen verlangsamt, - und in bezug auf manche Waren - die Notwendigkeit einer besonderen Abweichung für Irland völlig beseitigt.

Auf praktischer Ebene schafft die Existenz einer besonderen Freigrenze Verwirrung unter den Reisenden und verwaltungstechnische Schwierigkeiten insbesondere in bezug auf das gemeinsame System der Erstattung bei der Ausfuhr.

(1) Es sei vermerkt, daß Dänemark - in Abweichung von der jüngst angenommenen innergemeinschaftlichen Befreiung in Höhe von 210 ECU - weiterhin die Befreiung in Höhe von 180 ECU im Jahre 1983 anwenden kann (siehe Fußnote (2), S. 3).

33. Aus diesen Gründen erwartet die Kommission das Außerkrafttreten der Abweichungsregelung am 1. Januar 1984, damit dann erneut eine einheitliche Befreiung in der ganzen Gemeinschaft gilt.

Drittlandsbefreiungen

34. Die vorstehenden Kommentare beziehen sich im wesentlichen auf die innergemeinschaftliche Befreiung. Die Frage von Anhebungen der Drittlandsbefreiungen ist natürlich eng mit Maßnahmen im Zusammenhang mit den Zollfreigrenzen der Gemeinschaft und mit internationalen Verpflichtungen verknüpft. Auch stellt sich ein besonderes Problem für die an die Gemeinschaft angrenzenden Länder.

35. Die jüngsten Wertsteigerungen des US-Dollar bedeuten, daß die Drittlandsbefreiung der Gemeinschaft nicht länger die Verpflichtungen der Gemeinschaft im Rahmen des Rates für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens (RZZ) respektiert, Reisenden aus den Vertragsländern eine Befreiung in Höhe von 50 US Dollar zu gewähren. Viele andere Länder sind wahrscheinlich in der gleichen Lage, und es scheint, daß sich eine Lösung besser im Rahmen des RZZ finden ließe statt durch eine unilaterale Aktion seitens der Gemeinschaft.

36. In Anbetracht der besonderen geographischen und wirtschaftlichen Bindungen zwischen der Gemeinschaft und bestimmten angrenzenden Ländern muß man sich fragen, ob es nicht zweckmäßig wäre, hinsichtlich dieser Länder eine Sonderbehandlung in dem Befreiungssystem in Betracht zu ziehen. Die Kommission ist dafür mit den betreffenden angrenzenden Ländern die Möglichkeiten einer Verbesserung der Lage im Zusammenhang mit der Kontrolle im grenzüberschreitenden Reiseverkehr zwischen der Gemeinschaft und diesen Ländern zu prüfen. Zu einem solchen Vorgehen hat das Parlament in seiner vorerwähnten Stellungnahme zu dem Kommissionsvorschlag für eine fünfte Richtlinie über Befreiungen im Reiseverkehr aufgefordert. Diese Verhandlungen müßten sich gleichzeitig auf Zölle und Steuern beziehen, und die Kommission würde natürlich ein Mandat des Rates zur Einleitung dieser Verhandlungen benötigen.

37. Im Zusammenhang mit den allgemeinen Drittlandsbefreiungen hat der Rat aufgrund eines Vorschlags der Kommission in jüngster Zeit eine Richtlinie angenommen, mit der diese Befreiungen ab 1. Januar 1982 (1) um einen

(1) Richtlinie 81/933/EWG, ABl. L 338, 25.11.81, S. 24.

geringfügigen Betrag angehoben werden. Ziel dieser Erhöhungen war es nicht, reale Steigerungen zu erreichen, sondern lediglich, Verringerungen in nationalen Währungen aufgrund von Kursschwankungen zu vermeiden. Eine eingehende Erörterung dieses Problems findet sich im nachstehenden Abschnitt des Berichts.

B. ÄQUIVALENTE DER BEFREIUNGEN IN NATIONALER WÄHRUNG

38. Das unter Ziffer 20 beschriebene System der Anpassung der nationalen Währungsäquivalente der Gemeinschaftsbefreiungen ist allen Richtlinien gemeinsam, die in ECU ausgedrückte wertmäßige Befreiungen enthalten.

Folglich beziehen sich die Erläuterungen in diesem Abschnitt auf sämtliche Fälle, und insbesondere auf die Steuerbefreiungen für Reisende wie auch die Befreiungen für Kleinsendungen.

39. Ziel des Systems ist es, die strikte Äquivalenz zwischen den in nationaler Währung ausgedrückten Befreiungen aufrechtzuerhalten, um Fälle von Doppelbesteuerung oder Nichtbesteuerung zu vermeiden, wie sie zur Zeit des früheren, auf der Rechnungseinheit (RE) fußenden Systems existierten.

Vor 1978 wurden die RE-Freigrenzen in nationale Währungen auf der Basis der alten, festgelegten Goldparitäten, die dem Internationalen Währungsfonds gemeldet wurden, umgerechnet. Während somit ein gemeinsames Niveau der Befreiungen in RE vorhanden war, wurde die Übereinstimmung in dem Augenblick zunichte gemacht, wo die Befreiungen in nationale Währungen umgerechnet wurden. Die Einführung der Europäischen Rechnungseinheit (in der Folge ersetzt durch die ECU oder Europäische Währungseinheit), die auf einem Korb der europäischen Währungen fußte, sowie in dieser Rechnungseinheit ausgedrückte Freigrenzen machten es möglich, daß erneut realistische Paritäten in das System der Steuerbefreiungen eingeführt wurden.

Im Idealfall müßte es in nationaler Währung ausgedrückten Befreiungen möglich sein, auf Tagesbasis zu floaten, um ihre strikte Äquivalenz sicherzustellen. Dies ist unter verwaltungstechnischem Gesichtspunkt natürlich nicht praktikabel und die angenommene Lösung - jährliche Anpassung - sehr viel befriedigender. Um die Verwaltung noch weiter zu erleichtern, können die Mitgliedstaaten die Beträge in nationaler Währung ab- und aufrunden und brauchen die Anpassung nicht vorzunehmen, sofern die Schwankung von einem Jahr zum anderen weniger als 5 % beträgt.

40. Wie oben erwähnt, ist es Hauptanliegen dieses Anpassungssystems, Fälle von Doppelbesteuerung oder Nichtbesteuerung zu verhindern. Stellen Sie sich den Fall eines Mitgliedstaates ("A") vor, dessen Währung im Jahresablauf gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaates ("B") stark an Wert gewonnen hat. Am Jahresanfang kann ein Reisender Waren im Mitgliedstaat A im Werte von z.B. 100 A (was hier den Gegenwert von 180 ECU darstellen soll) einkaufen und diese steuerfrei in den Mitgliedstaat B einführen, wo eine Freigrenze von sagen wir 1.000 B gilt. Sofern er Waren im Werte von über 100 A kaufte, könnte er eine Steuererstattung bei der Ausfuhr erlangen und würde bei der Grenzüberschreitung nach B mit einer Steuer belastet werden, da die Waren mit mehr als 1.000 B bewertet würden.

Jedoch könnten Probleme auftreten, wenn sich im Jahresablauf die Lage verändert, so daß $80 A = 180 ECU = 1.000 B$ sind, die vom Land A gewährte Befreiung jedoch bei 100 A bleibt. Ein Reisender erstet mit 90 A bewertete Waren, die, da sie unterhalb der in A gültigen Freigrenze liegen, nicht für eine Steuererstattung bei der Ausfuhr in Betracht kommen. Beim Eintritt in Land B befinden sich jedoch die Waren, die zum gegenwärtigen Wechselkurs mit 1.125 B bewertet werden, über der Freigrenze des Landes B von 1000 B und kommen nicht für die steuerfreie Einfuhr in Betracht. Ergebnis: Doppelbesteuerung. Entsprechend könnte theoretisch Nichtbesteuerung eintreten, obgleich die Bedingung betreffend den Erwerb gemäß den allgemeinen Steuervorschriften und das Erfordernis, daß das relevante Dokument von den Zollbehörden des Einfuhr-Mitgliedstaates mit einem Sichtvermerk versehen wird (siehe Beschreibung des Steuererstattungssystems unter Ziffer 17), durch ihr Zusammenwirken dies in der Praxis verhindern sollten.

41. Bevor mit einer Analyse des Funktionierens dieses Währungsanpassungsmechanismus im gegenwärtigen Zeitpunkt fortgefahren wird, sei daran erinnert, daß der bereits unter Ziffer 25 erwähnte Passus im Sitzungsbericht des Rates, nach dem die Kommission eine jährliche Prüfung des Funktionierens des Systems der Steuerbefreiung durchzuführen hat, die Kommission ebenfalls damit beauftragt, Vorschläge zu unterbreiten, um insbesondere sicherzustellen, daß die innergemeinschaftlichen Befreiungen in nationaler Währung nicht schrumpfen. Dahinter steht der Gedanke, daß kein Bürger der Gemeinschaft, aus welchem Land er auch immer stammt, erleben muß, daß sich die Befreiungen in seiner eigenen Währung als Folge des Funktionierens eines Gemeinschaftsmechanismus verringern, da dies negative Empfindungen gegenüber der Gemeinschaft auslösen würde.

42. Was hat die Erfahrung mit dem Funktionieren des Anpassungsmechanismus gezeigt? Die meisten Mitgliedstaaten haben Gebrauch gemacht von der Möglichkeit zum Ab- bzw. Aufrunden der Beträge in ihren nationalen Währungen. Die Lage in Italien ist nicht klar, da die Freigrenzen offenbar nicht offiziell in die nationale Währung umgerechnet worden sind. Auch war es so, daß bei den bis heute drei Anpassungen die Mitgliedstaaten, die nicht verpflichtet waren, anzupassen, da sie sich innerhalb der Toleranzgrenzen von 5 % befanden, dies auch nicht taten. Keine Anpassung war obligatorisch, als die Berechnungen für 1980 durchgeführt wurden. Als die Befreiungen für 1981 festgesetzt wurden, waren zwei Mitgliedstaaten (Italien und Dänemark) verpflichtet, ihre Befreiungen anzuheben, und das Vereinigte Königreich müßte die seinen verringern. Die Entwicklungen des Jahres 1982 machen keine neuen Anpassungen erforderlich.

43. Bei der Festsetzung der Höhe der Freigrenzen für 1981 tauchte die Frage der Nichtverringerung der Befreiungen in nationaler Währung auf. Das Vereinigte Königreich wünschte nicht, seine Befreiung zu senken, und die Kommission teilte die Ansicht, daß dies politisch nicht wünschenswert wäre. Im Zusammenhang mit der innergemeinschaftlichen Befreiung lag bereits ein Vorschlag auf dem Tisch, die Befreiung in ECU um einen Betrag zu erhöhen, der dazu ausreichen würde, die erforderliche Senkung im Vereinigten Königreich auszugleichen. Was die übrigen Befreiungen angeht, schlug die Kommission sogleich die Verringerung kompensierender Anhebungen vor, die anschließend vom Rat angenommen wurden (siehe Ziffer 4).

44. Die Kommission hat lange die Ansicht vertreten, daß aus politischer und psychologischer Sicht Senkungen in nationaler Währung nicht unterstützt werden sollten, bis jetzt fühlte sie sich in dieser Ansicht durch die Mitgliedstaaten im Rat unterstützt. Tatsächlich manifestierte der Rat diese Unterstützung in dem Bericht über seine Sitzung, als er die dritte Ratsrichtlinie über die Befreiungen für Reisende im Jahre 1978 annahm, als er sich verpflichtete, sogleich auf Vorschläge der Kommission tätig zu werden, die auf das Vermeiden von Senkungen der Befreiungen in nationaler Währung abzielen. Nach Auffassung der Kommission sollte, um langatmige und häufig fruchtlose Diskussionen zu vermeiden, ein vereinfachtes Entscheidungsverfahren eingeführt werden, um gemeinsame Befreiungen in Kraft zu setzen, die dazu ausreichen, Verringerungen zu kompensieren (1). Ein solches Verfahren würde einen der größten Nachteile der gegenwärtigen Lage beseitigen, nämlich den Zeitfaktor. Stichtag für die Ermittlung von Wechselkursen für die Fest-

(1) S. Ziffer 34 des Kommissionsprogramms zur Vereinfachung der im innergemeinschaftlichen Handel angewandten Verfahren und Formalitäten auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer. ABl. Nr. C 244 vom 24.9.81 S. 4.

setzung der Befreiungen in nationalen Währungsäquivalenten ist der erste Werktag im Oktober des Jahres, das dem Jahr vorausgeht, in dem die Befreiung anzuwenden ist. Damit gibt es einen Zeitraum von 3 Monaten zwischen der Ermittlung der nationalen Währungsäquivalente und deren Anwendung. Wenn eine erhebliche Verringerung der Freigrenze in einer nationalen Währung festgestellt wird, wäre eine Änderungsrichtlinie erforderlich, die - unter Konsultation des Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses - ein absolutes Minimum von 6 Monaten ab dem Tage der Eröffnung des Verfahrens bis zur Anwendung durch die Mitgliedstaaten erforderlich machen würde, und im Normalfall würde es sogar neun Monate dauern. Dies läßt einen Zeitraum von 3 bis 6 Monaten übrig, in dem die Befreiung legalerweise durch den betreffenden Mitgliedstaat in nationaler Währung gesenkt werden müßte, nur um kurz darauf wieder angehoben zu werden, oder in dem der Mitgliedstaat die Senkung nicht vornimmt und dadurch gegen die Richtlinie verstößt, wodurch es zu der weiter oben beschriebenen potentiellen Doppel- oder Nichtbesteuerung kommt.

45. Um diesen unerwünschten Vorgang zu beseitigen, sieht die Kommission ein halbautomatisches System der Anpassung vor.

Es wird vorgeschlagen, daß der Rat die Kommission ermächtigt, ein System mit den folgenden Zügen für die innergemeinschaftlichen Befreiungen handzuhaben: Die Kommission würde auf Basis der am 1. Oktober geltenden Wechselkurse ausrechnen, ob Mitgliedstaaten evtl. ihre Befreiungen in nationaler Währung senken müssen. Die Kommission würde dann die Mitgliedstaaten davon unterrichten, ob eine Anpassung erforderlich ist oder nicht, und bewirken, daß auf dem Entscheidungswege eine Neubefreiung auf einem Niveau angenommen wird, das hoch genug ist, um die vorhergesehe(n) Verringerung(en) zu vermeiden. Diese Entscheidung würde vor dem 1. November getroffen, offiziell veröffentlicht und den Mitgliedstaaten, dem Rat und dem Parlament notifiziert werden. Die Mitgliedstaaten hätten einen Monat zur Verfügung, in dem sie erforderlichenfalls beantragen könnten, daß die Angelegenheit im Rat erörtert wird. Sofern eine Erörterung verlangt wird, hätte diese so früh wie möglich stattzufinden, und der Rat würde in die Lage versetzt, die Kommissionsentscheidung aufzuheben. Im Falle einer solchen Aufhebung müßte der Rat der Kommission Leitlinien für die Maßnahmen geben, die er im Hinblick auf die Bewältigung der gegenwärtigen Lage für notwendig hält.

46. Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Festsetzung der nationalen Währungsäquivalente der ECU-Freigrenzen stellt sich, wenn eine Paritätenanpassung innerhalb des Europäischen Währungssystems (EWS) stattfindet, und zwar nach der jährlichen Anpassung der Freigrenzen. Grundsätzlich ist die Haltung der Kommission dieselbe wie bei der jährlichen Anpassung; sie ist der Auffassung, daß Verminderungen der Freigrenzen in nationaler Währung nicht unterstützt werden sollten und die vorstehend gemachten Bemerkungen wenden sich mutatis mutandis an. Unter dem Verfahrensgesichtspunkt ist das Problem natürlich unterschiedlich. Sofern erhebliche Änderungen bei den Paritäten überraschend durch eine Anpassung im EWS eintreten, besteht eine Notwendigkeit schnell zu reagieren und die Kommission würde soweit notwendig unmittelbar nach jeder solcher Anpassung vorschlagen, ein halbautomatisches System der Erhöhung der ECU-Freigrenzen anzuwenden und zwar in den Zügen wie sei in vorstehender Ziffer 45 beschrieben sind.

C. MENGENMÄSSIGE BEFREIUNGEN

47. Das System der Befreiungen im Reiseverkehr sieht mengenmäßige Begrenzungen vor für Tabakwaren, alkoholische Getränke, Parfums und Toilettenwasser, Kaffee und Tee, um insbesondere den erheblichen Unterschieden bei den Verbrauchsteuern Rechnungen zu tragen, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten auf diese Waren angewendet wurden. Die Entwicklung der betreffenden Abgaben hängt von der Wirtschafts- und Haushaltspolitik des betreffenden Mitgliedstaates ab, die häufig dazu führt, daß sich die Steuerdivergenzen verstärken und die Preisdifferenzen vergrößern.

48. Bei der Harmonisierung wird die Gemeinschaft irgendwann - wie im Kommissionsvorschlag von 1972 (1) vorgesehen - die gleichen Verbrauchsteuern in sämtlichen Mitgliedstaaten festsetzen. Zusätzlich müssen die Strukturen dieser Verbrauchsteuern harmonisiert werden, um eine Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten. Zuletzt wird im Rahmen der allgemeinen Entwicklung der Gemeinschaft noch eine gewisse Konvergenz der Verbrauchsteuern ebenfalls für wesentlich erachtet. Sofern sich die Verbrauchsteuern fest in einem konvergierendem Trend bewegen sollten, könnten erhebliche Erhöhungen der mengenmäßigen Freimengen eingeführt werden, ohne daß ein Risiko der Störung

(1) Am 7. März 1972 leitete die Kommission dem Rat einen Vorschlag einer Richtlinie zu über die Verbrauchsteuern und die anderen indirekten Steuern als die Mehrwertsteuer, die mittelbar oder unmittelbar den Verbrauch von Erzeugnissen belasten. (ABl. Nr. C 43, 29.4.72). Dieser Vorschlag liegt dem Rat noch vor.

besteht und dies bleibt das langfristige Ziel der Kommission. In mehr kurzfristiger Betrachtungsweise ist sie der Auffassung, daß in Anbetracht der aufkommensmäßigen Bedeutung der Tabakwaren- und Getränkeverbrauchssteuern die mengenmäßigen Begrenzungen für die wichtigsten mit Verbrauchssteuern belegten Waren nicht erhöht werden können, solange die gegenwärtigen Unterschiede bei den Sätzen der Verbrauchsteuern fortbestehen. Doch ist sie der Meinung, daß Fortschritte bei der Begrenzung für Wein gemacht werden sollten (siehe Ziffer 53 weiter unten) sowie bei den Begrenzungen für Kaffee und Tee (Ziffer 51) und zwar unabhängig von der Harmonisierung der Verbrauchsteuersätze.

Dänische Abweichungsregelung

49. Anhang VII, Teil V (Steuerrecht) der Akte über den Beitritt des Königreichs Dänemark, Irlands und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zu den Europäischen Gemeinschaften ermächtigte Dänemark dazu, bis zum 31. Dezember 1975 folgende Waren von der Umsatz- und Sonderverbrauchssteuerbefreiung im internationalen Reiseverkehr auszuschließen:

- Tabakwaren,
- destillierte Getränke und Spirituosen mit einem Alkoholgehalt von mehr als 22 %,
- Bier bei einer Menge von mehr als 2 Litern.

Die Notwendigkeit dieser Ausnahmeregelung erwuchs aus den beträchtlichen Differenzen bei den Verbrauchsteuern, die auf diese Waren in Dänemark und Deutschland angewendet werden.

Bei Ablauf dieser Frist verlängerte der Rat gemäß Absatz 1 (c) von Teil V des betreffenden Anhangs die Genehmigung zweimal (1), zuerst bis zum 31. Dezember 1976 und dann bis zum 31. Dezember 1977.

Anschließend beantragte die dänische Regierung eine weitere Frist für eine Anpassung an das gemeinschaftliche Befreiungssystem. Im Gegensatz zu den beiden vorhergegangenen Ausnahmeregelungen, die auf ein Jahr begrenzt waren, nahm der Rat am 19. Dezember 1977 eine Richtlinie an, die Dänemark eine weitere Abweichungsregelung bis zum 31. März 1982 (2) gewährte. Diese Abweichungsregelung, die es Dänemark erlaubt Beschränkungen die in

(1) Richtlinie 76/134/EWG vom 20.1.1976 (ABl. Nr. L 21 vom 29.1.1976);
Richtlinie 77/72/EWG vom 18.1.1977 (ABl. Nr. L 23 vom 27.1.1977)

(2) Richtlinie 77/800/EWG vom 19.12.1977 (ABl. Nr. L 336 vom 27.12.1977).

vorstehender Ziffer 15 e zusammengefaßt sind, bei Reisenden mit kurzer Aufenthaltsdauer vorzunehmen sieht eine progressive Anpassung des dänischen Systems an die Gemeinschaftsregeln vor. In Übereinstimmung mit diesen Bestimmungen wurden die auf die in Dänemark Nichtansässigen anzuwendenden Restriktionen ab 1. Januar 1980 abgeschafft, und die Menge der für dänische Gebietsansässige zugelassenen Zigaretten wurden am 1. Januar 1982 von 40 auf 60 angehoben. Ebenso wurde der Mindestzeitraum für die Anwendung der Restriktionen, ausgedrückt in der Länge des Aufenthalts des Reisenden außerhalb des Landes, im Rahmen dieser Abweichungsregelung von 72 auf 48 Stunden ab dem 1. Januar 1981 ermäßigt.

50. Als die Richtlinie über die Ausnahmeregelungen angenommen war, übernahm es die Kommission, jedes Jahr - beginnend 1978 - einen Bericht über die Entwicklung der Preise für alkoholische Getränke und Tabakwaren in Dänemark und Deutschland, über die Entwicklung der Fahrpreise in Dänemark und über die Steuerpolitik der dänischen Regierung zu erstellen.

Bis heute wurden fünf Berichte ausgearbeitet. Während die ersten vier Berichte kleine oder gar keine Verringerungen der Preisunterschiede zwischen Dänemark und Deutschland während der ersten 4 Jahre der Abweichungsregelung aufzeigten, vermerkt der fünfte Bericht, der den Zeitraum zwischen September 1981 und Juni 1982 umfaßt, eine erhebliche Verringerung des Einzelhandelspreisunterschieds zwischen den beiden Ländern. Die Höhe der Steuerunterschiede wurde ebenfalls während dieses Zeitraums verringert, jedoch wird die vorgesehene Erhöhung bei den Verbrauchsteuern in Dänemark diese Bewegung in gewisser Weise aufhalten. Außerdem hat bei teureren alkoholischen Getränken das gemischt spezifische und ad-valorem Steuersystem auf Alkohol einen negativen Einfluß.

50 bis. Am 29. November 1982 hat die Kommission auf Antrag der dänischen Regierung einen Vorschlag zur schrittweisen Beseitigung der dänischen Ausnahmeregelung innerhalb einer Frist von fünf Jahren an den Rat übermittelt. Der Vorschlag sieht einen Zeitraum von zwei Jahren mit sehr bescheidenen Angleichungen für die Erzeugnisse, bei denen die dänischen und deutschen Einzelhandelspreise sehr ähnlich sind, vor. Nach drei Jahren werden alle diese Erzeugnisse nach den Gemeinschaftsregelungen behandelt. Für die empfindlicheren Erzeugnisse wie Zigaretten und Alkohol wurde eine Beseitigung in den letzten drei Jahren des fünfjährigen Zeitraums der Ausnahmeregelung vorgeschlagen. Angesichts der wirtschaftlichen Lage in Dänemark wurde ferner vorgeschlagen, daß nach einem und einem halben Jahr - entsprechend der Entwicklung der dänischen Wirtschaft bis zu diesem Zeitpunkt - der Zeitplan überprüft werden kann. Am 30.12.1982 hat der Rat diesen Vorschlag mit einigen geringfügigen Abänderungen angenommen (1).

(1) Richtlinie 83/2/EWG vom 30.12.1982 (ABl. L 12 vom 14.1.1983, S. 43)

Kaffee und Tee

51. Der unter Ziffer 25 erwähnte geänderte Vorschlag für eine 5. Ratsrichtlinie über Befreiungen im Reiseverkehr sah Anhebungen und eventuell Abschaffung (ab. 1. Januar 1982) der mengemäßigen Begrenzungen für Tee und Kaffee vor. Die Verbrauchsteuern auf diese Waren sind im allgemeinen unter dem Gesichtspunkt des Steueraufkommens von geringer Bedeutung und werden nur von einigen Mitgliedstaaten erhoben.

Unglücklicherweise ist erneut festzustellen, daß der Rat es versäumte, diesen Aspekt des Vorschlags anzunehmen, und dadurch eine eventuelle Entscheidung über diese Angelegenheit erschwerte, da Belgien in jüngster Zeit zu den Mitgliedstaaten hinzugekommen ist, die eine Kaffeesteuer erheben.

52. Dies entkräftet jedoch nicht das Argument, daß außer dem Umstand, daß die Sonderverbrauchsteuern auf Kaffee und Tee nur von jeweils fünf bzw. drei Mitgliedstaaten erhoben werden, die Abschaffung der mengenmäßigen Begrenzung im Reiseverkehr für diese Waren nur minimale haushaltsmäßige Auswirkungen haben kann. Darüber hinaus läuft die Beibehaltung dieser Restriktionen, da diese Erzeugnisse aus Entwicklungsländern kommen, der Entschließung des United Nations Council on Trade and Development (UNCTAD) vom 18. September 1970 zuwider, da die gültigen Befreiungen kaum den Verbrauch dieser Waren fördern können.

Wein

53. Die ursprüngliche Richtlinie vom 28. Mai 1969 über Befreiungen im Reiseverkehr setzte die Steuerbefreiung für nichtschäumende Weine auf 2 Liter für Reisende innerhalb der Gemeinschaft fest. Diese Freimenge ist zweimal angehoben worden; zuerst 1972 auf 3 Liter und anschließend 1978 auf 4 Liter (obgleich es Dänemark erlaubt wurde, die 3-Liter-Grenze bis zum 31. Dezember 1983 beizubehalten).

Neben allgemeinen Überlegungen zugunsten einer Anhebung der Steuerbefreiungen befürwortete die Kommission insbesondere eine Anhebung der Grenze für Wein, um den Weinverbrauch in der Gemeinschaft zu fördern und um auf die Wünsche des Parlaments einzugehen, die dieses in seiner Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag für eine fünfte Ratsrichtlinie über Befreiungen im Reiseverkehr zum Ausdruck gebracht hatte. Entsprechend schlug sie in ihren Änderungen zu diesem Vorschlag eine innergemeinschaftliche

Befreiung von fünf Litern vor (4 Liter für Dänemark). Auch dieser Teil des Vorschlags wurde nicht angenommen.

In dieser Hinsicht sind die von dem Weinbesteuerungssystem in Dänemark verursachten Schwierigkeiten nicht ohne Relevanz und tragen in großem Ausmaß zu Dänemarks Zögern bei, die Begrenzung für Wein anzuheben. Erneut ist das Verhältnis zwischen dem Verbrauchsteuersatz und den steuerlichen Gegebenheiten in Deutschland der bestimmende Faktor, da letzteres Land überhaupt keine Verbrauchsteuern auf nichtschäumende Weine anwendet.

Tabak

54. Es wurde bereits vorher erwähnt (Ziffer 14), daß die mengenmäßigen Begrenzungen der Gemeinschaft unbeschadet der relevanten nationalen Gesetzesvorschriften betreffend Reisende angewendet wurden, deren Wohnsitz sich außerhalb Europas befindet. Diese Vorschrift wurde aufgenommen, um den Zollgesetzen der Gemeinschaft über Zollbefreiungen Rechnung zu tragen, wonach es eine höhere Grenze für Tabakwaren für Reisende mit Wohnsitz außerhalb Europas gibt (400 gegenüber 200 Zigaretten) (1). Wie jedoch schon weiter oben dargelegt, wurde eine Klausel einbezogen, die ausführt, daß in keinem Fall günstigere Befreiungen gewährt werden als die im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr. Gegenwärtig beträgt die innergemeinschaftliche Freimenge 300 Zigaretten.

In der Vergangenheit wurde diese höhere Befreiung für Zigaretten durch einige Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer OECD-Empfehlung vom 20. Juli 1965 betreffend die verwaltungsmäßigen Erleichterungen zugunsten des internationalen Tourismus gewährt und in das Zollschemata der Gemeinschaft für Zollbefreiungen im Reiseverkehr eingebaut. Natürlich hat sich die Situation inzwischen geändert, und die Kommission findet es schwierig, diese Maßnahme weiterhin zu rechtfertigen. Nach ihrer Auffassung verlangt der Begriff der Gemeinschaftspräferenz von den Mitgliedstaaten, daß sie Drittlandsansässigen keine höhere Befreiung einräumen als ihren eigenen Bürgern.

D. STEUERERSTATTUNGSSYSTEM

55. Wie weiter oben beschrieben, macht das Steuererstattungssystem eine Kontrolle durch einen Sichtvermerk auf der Rechnung oder eines anderen entsprechenden Dokuments erforderlich. Einige Mitgliedstaaten begnügen sich damit, die Rechnung einfach zu kontrollieren, während andere spezielle Formulare verlangen, die beim Kauf der Waren zusätzlich zur Rechnung er-

(1) Verordnung 1544/69 - AB1. L 191 vom 3.8.1969

häftlich sind, wodurch sich das Funktionieren des Systems kompliziert. Das in den Mitgliedstaaten praktizierte System ist ebenfalls wegen seiner allgemeinen verwaltungstechnischen Kompliziertheit und der langen Fristen für die tatsächliche Rückzahlung der betreffenden Steuer kritisiert worden. Einige Mitgliedstaaten ermächtigen den Händler, die Steuer rückzuerstatten, während andere die Anwendungen zentral durchführen.

Daher müßte natürlich mehr Einheitlichkeit eingeführt und das System verbessert werden.

56. Im Hinblick auf die Verringerung der verwaltungstechnischen Kompliziertheit des Systems und die Verkürzung der vorerwähnten Rückzahlungsfristen könnte es dem Händler selbst erlaubt werden, zumindest Rückerstattungsanträge von Reisenden ohne Rückfrage bei den Behörden zu bearbeiten, und die Rückerstattung in sämtlichen Fällen durchzuführen, wo es sich um eine relativ geringfügige Steuersumme handelt. Diese Summe sollte durch die Richtlinie auf einer gemeinsamen Höhe festgelegt werden. Darüber hinaus sollte eine Frist für die Rückerstattung der Steuer in die Gemeinschaftsgesetzgebung aufgenommen werden. Diese sollte auf z.B. drei Monate festgesetzt werden, die nur im Falle unvollständiger Dokumente oder höherer Gewalt überschritten werden dürfte. Eine solche Bestimmung würde die häufig peinlich langen Wartezeiten beseitigen, die der Kommission zur Kenntnis gekommen sind.

57. Auch gibt es bei den Anwendungen des Erstattungssystems und des Steuerbefreiungssystems noch ein Problem der Marginalität. Es könnte Doppelbesteuerung eintreten, wo einem Reisenden die Steuererstattung im Falle eines Gegenstandes verweigert wird, der in dem Ausfuhr-Mitgliedstaat marginal unter der Grenze für die Steuerbefreiung liegt. Dies tritt ein, wenn bei der Einfuhr in einen anderen Mitgliedstaat der Gegenstand nicht für eine Steuerbefreiung in Frage kommt, da er marginal das in der Währung des letzteren Mitgliedstaates festgelegte Befreiungsniveau überschreitet. Dies könnte wegen der den Mitgliedstaaten eingeräumten Ab- und Aufrundungsmöglichkeit bei der Festsetzung der Befreiungen (und damit der Steuererstattungsgrenzen) in nationaler Währung eintreten. Angesicht der Unmöglichkeit, die Angelegenheit in dem Ausfuhrland zu bereinigen, nachdem der Reisende das Land verlassen hat, schiene die befriedigendste Lösung darin zu liegen, daß die Behörden des Einfuhrstaates eine flexible Haltung einnehmen und es erlauben, daß der fragliche Gegenstand steuerfrei eingeführt wird, sofern festgestellt werden kann, daß die Steuer in dem Herkunftsland entrichtet wurde.

E. STEUERFREIE VERKAUFSSTELLEN (Tax-free shops)

58. Steuerfreie (oder zollfreie, wie sie manchmal bezeichnet werden) Verkaufsstellen (tax-free shops) sind in der Gemeinschaft eine weitverbreitete Erscheinung. Sie sind meistens an Häfen und Flughäfen gelegen oder an Bord internationaler Verkehrsmittel. Im Falle von tax-free shops in Häfen und Flughäfen haben diese im wesentlichen den Status von Zoll-/Steuer-Lagern. In diesen steuerfreien Läden wird nur an Personen verkauft, die das betreffende Land verlassen.

Ganz eindeutig sind steuerfreie Verkaufsstellen ökonomisch wichtig, wie das Interesse beweist, das die Hafen- und Flughafenbehörden und internationalen Transportgesellschaften dafür haben. Ihre Attraktivität für den Reisenden stammt aus der Durchführung des Bestimmungslandsprinzips bei den Steuern in Verbindung mit dem Steuerbefreiungssystem. Die Besteuerung im Bestimmungsland stellt sicher, daß Waren von Reisenden bei einer steuerfreien Verkaufsstelle gekauft und steuerfrei ausgeführt werden können, während das System der Steuerbefreiungen sicherstellt, daß diese Waren - innerhalb gewisser Grenzen - steuerfrei in das Bestimmungsland eingeführt werden können. Die fraglichen Waren können somit völlig steuerfrei in den Endverbrauch der Haushalte überführt werden.

Gemeinschaftsrecht und steuerfreie Verkaufsstellen

59. Die einzige Gesetzesbestimmung im Gemeinschaftsrecht über Steuerbefreiungen im Reiseverkehr, die einen besonderen Hinweis auf tax-free shops enthält, ist in Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 69/169/EWG enthalten. Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten, die notwendigen Schritte zu tun, um ihr Hoheitsgebiet verlassenden Reisenden unter bestimmten aufgeführten Bedingungen eine Steuererstattung zu gewähren; dieser Vorschrift geht eine wie folgt abgefaßte Klausel voraus: "Unbeschadet der Regelung, die bei Verkäufen in den unter Zollaufsicht stehenden Verkaufseinrichtungen der Flughäfen und bei Verkäufen an Bord der Flugzeuge anwendbar ist".

Diese Klausel wurde in die Richtlinie hineingenommen, als diese zum erstenmal, nämlich 1972, geändert wurde, um auf Optionsbasis ein Steuererstattungssystem einzuführen. Sie ist bis heute von Behörden der Mitgliedstaaten herangezogen worden als Genehmigung steuerfreier Verkaufsstellen im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr. Es ist bemerkenswert, daß ein Vorbehalt hinsichtlich steuerfreier Verkaufsstellen in der Grund-

satzregelung, nämlich Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie, nicht enthalten ist, was die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu vermeiden, daß eine Steuererstattung für Lieferungen an Gebietsansässige der Gemeinschaft gewährt wird, die in den Genuß der gemeinsamen Steuerbefreiungen gelangen.

60. Die einzige andere Bestimmung der Richtlinie, von der angenommen werden kann, daß sie eine Auswirkung hat auf steuerfreie Verkaufsstellen oder eher auf die dort eingekaufte Waren, ist die (unter den Ziffern 9 und 29 erwähnte) Bedingung, daß Waren, die in den Genuß der innergemeinschaftlichen Befreiung kommen, unter normalen Besteuerungsbedingungen auf dem Inlandsmarkt eines der Mitgliedstaaten gekauft worden sein müssen. Wie bereits vermerkt, existiert diese Bedingung nicht in bezug auf die Drittlandsbefreiung.

61. In der Rechtssache Nr. 158/80 hatte der Europäische Gerichtshof zum ersten Male mit der Richtlinie 69/169/EWG zu tun.

Dieser Rechtsfall betrifft von Deutschland aus operierende Ausflugschiffe, hauptsächlich in der Ostsee, an deren Bord Waren zum Verkauf angeboten werden, die normalerweise hohen Zöllen und Abgaben unterliegen, z.B. alkoholische Getränke, Tabakwaren, Butter, Fleisch, Käse. Die betreffenden Agrarerzeugnisse kamen ebenfalls in den Genuß von Ausfuhrerstattungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik. Ein Großhändler und ein Einzelhändler unternahmen zusammen Schritte beim Finanzgericht Hamburg und behaupten, daß die "Butterfahrten" gegen das Gemeinschaftsrecht verstießen. Das Finanzgericht legte die Angelegenheit dem Europäischen Gerichtshof zwecks Vorabentscheidung vor, die dieser mit Urteil vom 7. Juli 1981 abgab. Die Schlußfolgerung des Gerichtshofs ging dahin, daß die Praxis der Duldung dieser "Butterschiffe" illegal war. Was die Richtlinie 69/169/EWG angeht, entschied er wie folgt:

"Im Verkehr zwischen Drittländern und der Gemeinschaft wird die in der Richtlinie 69/169 des Rates vom 28. Mai 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Befreiung von den Umsatzsteuern und Sonderverbrauchssteuern bei der Einfuhr im grenzüberschreitenden Reiseverkehr vorgesehene Befreiung nur den Reisenden gewährt, die das Zollgebiet der Gemeinschaft aus einem Drittland kommend erreichen. In diesem Fall kommt es für die Gewährung der Befreiung nicht darauf an, unter welchen Bedingungen die Waren erworben worden sind.

Im innergemeinschaftlichen Verkehr muß der Reisende, falls die Reise von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat durch das Gebiet eines Drittlandes führt oder als Ausreise aus einem Gebietsteil eines anderen Mitgliedstaates erfolgt, in dem die Steuern, auf die sich die Richtlinie bezieht, nicht zur Anwendung auf die dort verbrauchten Waren gelangen, nachweisen können, daß die in seinem Gepäck mitgeführten Waren zu den allgemeinen Bedingungen der Besteuerung auf dem Binnenmarkt eines der Mitgliedstaaten erworben worden sind und dafür keine Erstattung von Umsatzsteuern oder Sonderverbrauchsteuern gilt. Kann der Reisende diesen Nachweis nicht erbringen, so kann er nur in den Genuß der weniger weit gehenden Befreiung für den Reiseverkehr zwischen den Drittländern und der Gemeinschaft kommen.

Der Rat wollte durch die Richtlinie 69/169, ergänzt durch die Zweite Richtlinie vom 12. Juni 1972 und durch die Dritte Richtlinie vom 10. Dezember 1978, schrittweise eine vollständige Regelung der Befreiungen der im persönlichen Gepäck der Reisenden eingeführten Waren von den Umsatzsteuern und den Sonderverbrauchsteuern treffen; den Mitgliedstaaten verbleibt daher auf diesem Gebiet nur die ihnen in den Richtlinien eingeräumte begrenzte Zuständigkeit für die Gewährung von Befreiungen, die von den in den Richtlinien festgelegten Befreiungen abweichen."

Die Haltung der Kommission gegenüber steuerfreien Verkaufsstellen

62. Die Kommission hat immer die politische Sensitivität der Frage der steuerfreien Verkaufsstellen anerkannt. Dessen war sie sich bewußt, als sie ihren Vorschlag hinsichtlich der Abschaffung steuerfreier Verkäufe innerhalb der Gemeinschaft im Jahre 1972 (1) machte und anschließend ihren Vorschlag angesichts der Unmöglichkeit einer Zustimmung des Rates wieder zurückzog. Sie war sich ebenfalls des politischen Gesichtspunktes bewußt, als sie 1979 die Entscheidung traf, nicht auf Abschaffung der steuerfreien Verkaufsstellen zu drängen, sondern ihre Bemühungen fortzusetzen, Ordnung in das System zu bringen.

63. Im Anschluß an das Urteil des Gerichtshofes im oben beschriebenen Falle hat die Kommission die Lage natürlich neu durchdacht und ist im Februar 1982 im großen und ganzen zu der Schlußfolgerung gekommen, daß das Gerichtsurteil impliziert, daß die Praxis, den zollfreien und von landwirtschaftlichen Abgaben freien Verkauf von Waren an Reisende im innergemeinschaftlichen Handel zu erlauben, nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Sie hat die Mitgliedstaaten entsprechend benachrichtigt.

(1) ABl. C 113, 28.10.1972, S. 15

TEIL II

KLEINSENDUNGEN NICHTKOMMERZIELLER ART

Vorgeschichte

64. Die Gemeinschaft hat ein gemeinsames System der Steuerbefreiungen für kleine Pakete (in den Richtlinien als "Kleinsendungen" bezeichnet) nichtkommerzieller Art eingeführt, die von einem Mitgliedstaat zum anderen oder von einem Drittland zu einem Mitgliedstaat verschickt werden. Das innergemeinschaftliche System datiert von 1974, während das für Drittländer 1978 angenommen wurde.

Das vorrangige Motiv für dieses Befreiungssystem entspricht dem Motiv für das System der Befreiungen im Reiseverkehr: Beseitigung von Hindernissen für die Binnenmarktentwicklung durch die innergemeinschaftliche Befreiung und Annahme einer einheitlichen Gemeinschaftsregelung für die Drittlandsbefreiung. Die innergemeinschaftliche Befreiung zielt ebenfalls darauf ab, persönliche und familiäre Kontakte zwischen Privatpersonen in verschiedenen Mitgliedstaaten zu erleichtern. Diese Erleichterung familiärer Kontakte ist in bestimmten Fällen wie denen der Gastarbeiter von besonderer Bedeutung, wo der Austausch von Paketen von großer persönlicher und manchmal wirtschaftlicher Bedeutung sein kann.

Gegenwärtiger Stand der Entwicklung

65. Der nachstehenden Tabelle sind Einzelheiten über die gegenwärtig auf Kleinsendungen anzuwendenden Steuerbefreiungen zu entnehmen.

Diese sind vom Rat am 17. November 1981 angenommen worden und gelten in den Mitgliedstaaten seit 1. Januar 1982.

Tabelle: Von den Mitgliedstaaten angewandte Befreiungen für Kleinsendungen nichtkommerzieller Art

Mitgliedstaat	Innergemeinschaftliche Befreiungen (70 ECU)		Drittlandsbefreiung (35 ECU)	
Belgien	2.900	FB	1.400	FB
Dänemark	550	Dkr	275	Dkr
Deutschland	175	DM	90	DM
Griechenland	4.300	Dr	2.150	Dr
Frankreich	420	FF	210	FF
Irland	48	£ Irl.	24	£ Irl.
Italien	(88.571)	Lit	(44.286)	Lit
Luxemburg	2.800	Flux	1.400	Flux
Niederlande	200	Fl	100	Fl
Vereinigtes Königreich	40	£	20	£

() = ungerundete nationale Währungsäquivalente, die mangels offiziell festgesetzter Zahlen von den Kommissionsdienststellen berechnet wurden.

66. In der nachstehenden Tabelle sind die mengenmäßigen Befreiungen ausgewiesen, die für bestimmte Güter gelten, wenn diese als Kleinsendungen aus einem Drittland versandt werden.

Tabelle - Mengemäßige Befreiungen

Waren	Befreiungen
Tabakwaren	50 Zigaretten <u>oder</u> 25 Zigarillos <u>oder</u> 10 Zigarren <u>oder</u> 50 g Rauchtabak
Alkoholische Getränke	1 Flasche Spirituosen (nicht über 1 Liter) <u>oder</u> 2 Flaschen nichtschäumenden Weins
Parfüms	50 g Parfüm <u>oder</u> 0,25 l Toilettenwasser
Kaffee	500 g <u>oder</u> 200 g Kaffee-Extrakte oder -Essenzen
Tee	100 g <u>oder</u> 40 g Tee-Extrakte oder -Essenzen

67. Es ist wichtig festzustellen, daß die Mitgliedstaaten diese Mengen verringern dürfen oder die erwähnten Waren von der Befreiung ganz ausschließen können. Dänemark schließt Tabakwaren, alkoholische Getränke und Parfüms von den Befreiungen aus. Irland schließt Tabakwaren und alkoholische Getränke aus, und das Vereinigte Königreich verringert die Befreiung für Spirituosen auf 0,25 l.

Im Zusammenhang mit Kleinsendungen aus einem anderen Mitgliedstaat steht es den Mitgliedstaaten ebenso frei, die Mengen der in der Tabelle III (siehe Seite 5) aufgeführten und im Rahmen der innergemeinschaftlichen Befreiungen zugelassenen Waren einzuschränken oder diese Waren ganz auszuschließen. Jedoch ist in den Richtlinien eine Bestimmung enthalten, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, ein innergemeinschaftliches System anzuwenden, das zumindest ebenso günstig ist wie das, das sie auf Drittländer anwenden. Sämtliche Mitgliedstaaten mit Ausnahme Italiens und Luxemburgs wenden unterschiedliche quantitative Befreiungen auf diese Waren sowie die oben erwähnten Waren an, indem sie besondere Restriktionen oder Ausschlüsse praktizieren (Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich), die sie auch im innergemeinschaftlichen Rahmen anwenden.

68. Die wichtigsten Bedingungen im Zusammenhang mit dem System der kleinen Pakete sind:

- a) die Kleinsendung muß nichtkommerzieller Art sein und
- b) sie muß von einer Privatperson an eine andere verschickt werden.

69. Die die nichtkommerzielle Art bestimmenden Kriterien differieren geringfügig zwischen dem innergemeinschaftlichen System und dem Drittlands-system. Beide Systeme verlangen, daß keine Zahlung seitens des Empfängers vorgenommen wird. Beide verlangen ebenfalls, daß die Waren für den persönlichen Gebrauch oder den der Familie bestimmt sind und nicht für kommerzielle Verwendung, wobei die Art und Menge der Waren als Maßstab hierfür benutzt werden. Die Unterschiedlichkeit besteht im Zusammenhang mit der Häufigkeit. Sendungen aus Drittländern müssen gelegentlichen Charakter haben, während in bezug auf innergemeinschaftliche Sendungen keine solche Bedingung besteht. Damit jedoch innergemeinschaftliche Kleinsendungen für die Steuerbefreiungen in Frage kommen, müssen die betreffenden Waren auf einem der Binnenmärkte der Mitgliedstaaten mit normalen Steuern und Abgaben belastet worden sein.

70. Eine weitere Bestimmung der Richtlinie über Kleinsendungen aus Drittländern verlangt, daß dann, wenn Waren wie Tabak und Spirituosen, die mengenmäßigen Befreiungen unterliegen, in einem Paket in Mengen erhalten sind, die die relevanten Befreiungen überschreiten, für das fragliche Paket überhaupt keine Ermäßigung gewährt wird.

71. Das Gemeinschaftsrecht sieht ebenfalls die Beseitigung von Zollabfertigungsgebühren vor für innergemeinschaftliche Sendungen, die für eine Befreiung von Steuern und Abgaben in Betracht kommen.

72. Es findet eine jährliche Festsetzung der nationalen Währungs-Äquivalente der gemeinsamen Befreiungen statt, wobei die gleichen Vorschriften gelten wie für die Befreiungen im Reiseverkehr (siehe Ziffer 20).

Entwicklung des Systems

73. Im allgemeinen funktioniert das System der Steuerbefreiungen für Kleinsendungen reibungslos und ist nicht auf viele Probleme gestoßen. Die Befreiungen sind in jüngster Zeit angehoben worden und scheinen im Augenblick adäquat. Wie im Falle der Befreiungen im Reiseverkehr ist sich jedoch die Kommission der Gefahr bewußt, daß der Realwert dieser Befreiungen abbröckelt, und wird zu geeigneten Zeitpunkten Anhebungen vorschlagen.

Was die Umsetzung der Gemeinschaftsgrenzen in nationale Währungen angeht, sind die Probleme dieselben für die Richtlinie betreffend die Kleinsendungen wie für die Richtlinien über die Steuerbefreiungen. Daher haben generell die Erörterung und die vorgeschlagenen Verbesserungen unter den Ziffern 38 bis 46 auch hier Geltung.

74. Bei den mengenmäßigen Befreiungen liegt die Notwendigkeit auf der Hand, daß bestimmte gemeinsame Grenzen vor allem im innergemeinschaftlichen Rahmen festgelegt werden. Die gegenwärtigen Regelungen sind in der Rat vollkommen abweichend, und die Kommission befürwortet gemeinsame Mindestgrenzen zwischen den Mitgliedstaaten und wird diese vorschlagen.

75. Die Kommission ist seit langem der Auffassung, daß ein Gebiet, in dem die gemeinsamen Befreiungen für Kleinsendungen entwickelt werden sollten, der Verkauf von Büchern, Revuen oder Zeitschriften an Einzelpersonen ist, der mit dem Versand von einem Mitgliedstaat in einen anderen verbunden ist. Diese Vorgänge unterliegen grundsätzlich den allgemeinen MWSt-Vorschriften sowohl hinsichtlich der Einfuhr als auch der Ausfuhr.

Eine Anwendung dieser Bestimmung auf Vorgänge, die zumeist nur kleine Beträge betreffen, werden sowohl von den Käufern im Falle der Einfuhr und den Verkäufern im Falle der Ausfuhr als besonders lästig empfunden. Die der Kommission vorliegenden Informationen lassen erkennen, daß Unternehmen es manchmal für zweckdienlich halten, die Steuer auf Waren nicht zu erstatten, wodurch der Käufer einer Doppelbesteuerung unterworfen wird, oder ihnen erteilte Aufträge unbeachtet zu lassen, und dies gleicht einer rechtlich zweifelhaften Weigerung zu verkaufen.

Eine gewisse Steuererleichterung für diese Vorgänge sollte bald in das Gemeinschaftsrecht einbezogen werden, wenn der Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie angenommen wird, die allgemeine Befreiungen von der Mehrwertsteuer bei der endgültigen Einfuhr bestimmter Waren (1) vorsieht und gegenwärtig im Rat erörtert wird. Dieser Vorschlag wird unter anderem eine Befreiung für Einfuhren von Kleinsendungen minimaler Bedeutung vorsehen, ob sie nun kommerzieller Art sind oder nicht. Die Bestimmungen beziehen sich zum einen auf Werte und zum anderen (für den innergemeinschaftlichen Verkehr) auf die zu entrichtende Steuer. Vorgeschlagen werden ein Wert von 10 ECU und eine Steuer von 3 ECU mit der Möglichkeit einer Anhebung auf 6 ECU. Man rechnet damit, daß ein großer Anteil der Einfuhr von Büchern usw. in den Genuß einer Befreiung gemäß diesen Bestimmungen gelangen kann.

(1) AB1. C 171, 11.7.80.

76. Jedoch glaubt die Kommission, daß die Lage weiter verbessert werden könnte, indem man eine Steuerermäßigung für den Import von Büchern, Revuen oder Zeitschriften einführt, die von einer in einem Mitgliedstaat niedergelassenen steuerpflichtigen Person an eine Privatperson in einem anderen Mitgliedstaat verschickt werden, vorausgesetzt, daß in dem Versandland eine Steuer auf die Waren entrichtet worden ist und - möglicherweise - daß der Wert der Waren nicht einen festen Betrag überschreitet (höher als die vorerwähnten 10 ECU), um jedes ernstliche Risiko von Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, die aus MWSt-Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten entstehen können. Dieses Risiko erscheint jedoch als gering, da die fraglichen Waren normalerweise in den Mitgliedstaaten einem niedrigen Steuersatz unterliegen und da das Porto die Unterschiede bei den Steuersätzen ausgleicht und die versandten Waren nicht immer im Einfuhrland von steuerpflichtigen Personen erhältlich sind.

77. Eine Frage, die sich ebenfalls im gemeinsamen Befreiungssystem für Pakete ergibt, ist das Problem der marginalen Erleichterung für Pakete, die die normalen Befreiungsgrenzen wertmäßig oder in bezug auf die darin enthaltenen Tabakwaren und alkoholischen Getränke mengenmäßig überschreiten. Wie in Ziffer 70 erwähnt, würden solche Pakete nach den gegenwärtigen Bestimmungen in den Genuß von keinerlei Steuerbefreiungen kommen. Zweifellos würde es einer Privatperson, die ein mit sagen wir 80 ECU bewertetes oder 60 Zigaretten enthaltendes Paket erhält, anormal erscheinen, daß das Paket mit seinem Gesamtwert versteuert werden sollte, während ein Paket mit einem Wert von 70 ECU oder mit einem Inhalt von nur 50 Zigaretten vollkommen steuerfrei ist. Das Argument für die Beibehaltung einer solchen Regelung ist im wesentlichen verwaltungstechnischer Art, da die Verfahren, die erforderlich sind, die ersten 70 ECU des Wertes eines Pakets oder die ersten 50 Zigaretten zu befreien, umständlich und kostspielig sein würden. Welche Waren beispielsweise würden innerhalb der Grenzen von 70 ECU erlaubt sein? Welche Waren sollte in einem Zigarren und Zigaretten enthaltenden Paket abgabenfrei hereingelassen werden? Jedoch sollten diese Probleme nicht überschätzt werden und können im Rahmen eines beschleunigten Zollverfahrens (weiter unten erörtert) recht gut überwunden werden.

78. Eine weitere mögliche Lösung für das Problem, die auch verwaltungstechnisch annehmbarer erscheint, würde darin bestehen, eine marginale Befreiung von einer geschuldeten Steuer auf eine bestimmte Sendung zu gewähren. Z.B. könnte es angezeigt sein, eine Bestimmung in Betracht zu ziehen, die vorsieht, daß im Falle eines innergemeinschaftlichen Paketes,

das die Freigrenze von 70 ECU geringfügig überschreitet, jedoch sämtliche anderen Kriterien für die Steuerbefreiung erfüllt, vom Empfänger keine Steuer zu entrichten ist, wenn die gesamte geschuldete Steuer weniger als 5 ECU beträgt; wenn sie dagegen 5 ECU überschreitet, wird der gesamte geschuldete Betrag um 5 ECU verringert. Entsprechend könnte daran gedacht werden, im Fall eines Paketes, das Waren in einer Menge enthält, die geringfügig über der relevanten quantitativen Grenze liegt, bis zu den noch festzulegenden gemeinsamen Grenzen (siehe Absatz 74) die steuerfreie Einfuhr zuzulassen.

TEIL III

ZOLLABFERTIGUNGSVERFAHREN IM PERSONENVERKEHR

79. Die Kommission hat sich ferner Gedanken darüber gemacht, in welcher Weise der einzelne Bürger die Realität des Gemeinsamen Marktes erlebt. In diesem Zusammenhang ist eine der einprägsamsten Erfahrungen (negativ oder positiv, je nach Sachlage), die ein einzelner Bürger machen kann, das auf ihn angewendete Zollabfertigungsverfahren, wenn er eine innergemeinschaftliche Grenze überschreitet oder wenn er ein Paket abholt, das ihm aus einem anderen Gemeinschaftsland zugeschickt wurde. Unglücklicherweise führen allzu häufig die im innergemeinschaftlichen Verkehr immer noch angewendeten mannigfaltigen Kontrollen dieser Art zu ernstlicher Frustration des Bürgers und rauben ihm die Illusion hinsichtlich der realen Auswirkung der Gemeinschaft auf seiner Ebene.

80. Für die Reisenden schwanken die Kontrollen erheblich zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten und nach dem benutzten Verkehrsmittel. Gewiß haben diese Kontrollen andere Gründe als die Besteuerung und fallen daher aus dem Anwendungsbereich dieses Berichts heraus. Betrachtet man jedoch nur die steuerbezogenen Kontrollen, so stellen diese ein einer kritischen Analyse würdiges Gebiet dar, das für eine Aktion auf Gemeinschaftsebene reif sein könnte. Es sei vermerkt, daß dieser Aspekt der Zollabfertigungsverfahren in die Richtlinie über die Befreiungen im Reiseverkehr eingegangen ist, wo niedergelegt ist, daß die Mitgliedstaaten gehalten sind, den Reisenden die Möglichkeit zu geben, entweder stillschweigend oder durch einfache mündliche Erklärung zu bestätigen, daß sie sich innerhalb der Grenzen für die Befreiung befinden und die relevanten Bedingungen erfüllen. Dieses Erfordernis wurde 1972 dem System hinzugefügt und zielte darauf ab, eine echte Vereinfachung der Grenzübergangskontrollen für das normale Reisepublikum zu erreichen. Es war geplant, die Verwendung der roten und grünen Passage oder der getrennten Passage oder analoger Systeme der Passagierkontrolle zu verallgemeinern, die den Reisenden in die Lage versetzen, selbst darüber zu befinden, ob er sich innerhalb der Befreiungsgrenzen befindet und, falls ja, bei der Grenzkontrolle nur stichprobenmäßig überprüft zu werden statt systematisch.

81. Ob der Reisende jedoch eine echte Vereinfachung wahrgenommen hat oder nicht, steht noch dahin. Im Falle des Autoreiseverkehrs bestehen immer noch beträchtliche Unterschiede bei den Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten. Einige wenden Systeme an, nach denen die gegenwärtig

durchgeführten Kontrollen minimalen Charakter haben, während andere auf nahezu systematischer Grundlage überprüfen, was entsprechend lange Wartezeiten an den Grenzübergängen zur Folge hat. Bereits 1968 empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten, Grenzkontrollen bei normalen Privatwagen nur in außergewöhnlichen Umständen durchzuführen und die gegenwärtigen physischen Barrieren an den Zollposten zu entfernen (1). Offensichtlich muß die Auswirkung dieser Empfehlung überprüft werden und vielleicht wären deren Ziele im Gemeinschaftsrecht zu wiederholen.

82. Auch können die Öffnungszeiten der Grenzkontrollstellen eine Quelle heftiger Frustration für einen Reisenden sein, der spezifische Zoll- oder Steuerkontrollen z.B. im Falle einer Steuerzahlung auf Waren benötigt, für die im Ausgangsland eine Steuererstattung beantragt wird. Viele Grenzübergangsstellen praktizieren offizielle Dienststunden, die für den normalen Reisenden kaum geeignet sind, der möglicherweise die Grenze spät in der Nacht überschreitet.

83. Einige Mitgliedstaaten, für die der Autoreiseverkehr im wesentlichen auf dem Seeweg stattfindet (z.B. Ankunft mit Fährschiff), wenden ein rot-grünes Kontrollsystem auf diesen Verkehr an, das befriedigend zu funktionieren scheint. Natürlich sind die Zahlen der betreffenden Kraftwagen beträchtlich niedriger als im Falle des normalen Verkehrs, der eine Landesgrenze überschreitet. Infolgedessen würde eine Verallgemeinerung des Systems auf diese Art von Verkehr eine sorgfältige Prüfung hinsichtlich der Praktikabilität erfordern. Jedoch vertritt die Kommission die Meinung, daß es notwendig ist, die auf den Kraftwagenverkehr angewendeten Grenzkontrollen im Sinne der Richtlinie zu erleichtern, nämlich stillschweigende Erklärung durch die Reisenden und nur gelegentliche Überprüfung.

84. Was den Luftverkehr angeht, sind die Kontrollen gewöhnlich stärker formalisiert und im allgemeinen nach dem in den Richtlinien enthaltenen Gedanken der stillschweigenden Erklärung konzipiert. Es mag sein, daß eine weitere Lockerung der allgemeinen steuerbezogenen Kontrollen angebracht ist, und dies macht weitere Studien auf praktischer Ebene erforderlich. Es wird angenommen, daß die allgemeinen Ausführungen zu den besonderen verwaltungstechnischen Erleichterungen für Reisende auch hier gelten, wenn auch in geringerem Ausmaß.

85. Im Falle von Kleinsendungen können die Zollabfertigungsverfahren besonders beschwerlich und für die betreffende Privatperson zeitraubend

(1) Kommissionsempfehlung Nr. 68/289/EWG vom 21. Juni 1968, ABl. L 167, vom 17.7.68, S. 16.

sein. Dies gilt offensichtlich, wo die Befreiungsgrenze überschritten wird oder die Bedingungen nicht erfüllt sind. In einigen Mitgliedstaaten ist es erforderlich, ein Zollager aufzusuchen, um das Paket ausgehändigt zu bekommen, verschiedene administrative Verfahren einzuhalten und zusätzlich zu den betreffenden Steuern und Abgaben eine Zollabfertigungsgebühr zu zahlen. In anderen Mitgliedstaaten gibt es ein vereinfachtes System, wonach der Briefträger das Paket dem Empfänger ins Haus bringt und die betreffenden Gebühren und Abgaben einzieht, die bereits ermittelt worden sind.

86. Im allgemeinen ist die Kommission der Auffassung, daß die Abfertungsverfahren im innergemeinschaftlichen Handel für Einzelpersonen gehörende oder an diese verschickte Waren, wenn Steuern oder Abgaben zu zahlen sind, vereinfacht und erleichtert werden könnten. Sie erwägt ein Abfertungsverfahren, das die betreffende Person in die Lage versetzen würde, mit einem Minimum an Aufwand ihre Zolldeklaration zu machen und die erforderlichen Abgaben bzw. die erforderliche Steuer zu entrichten. Die Forderungen der Behörden und die Verpflichtungen der Privatpersonen würden in dem Gemeinschaftsrecht niedergelegt werden, die u.a. Leitlinien für die anzuwendenden Verfahren, die Berechnung der fälligen Steuern und die Zahlungsmethode einschließen würde, dies mit dem Ziel, es dem Einzelnen leichter zu machen.

TEIL IV

ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN SCHLUSSFOLGERUNGEN

87. In diesem Teil des Berichts werden die wichtigsten Schlußfolgerungen zusammengefaßt, die die Kommission aus ihrer Prüfung des Gemeinschaftssystems der Steuerbefreiungen zugunsten von Privatpersonen gezogen hat. Nach der Veröffentlichung des Berichts und im Lichte der sich daraus ergebenden Erörterungen zwischen den verschiedenen beteiligten Parteien beabsichtigt die Kommission, dem Rat einen Richtlinienvorschlag über Steuerbefreiungen vorzulegen, der auf diesem Bericht basierende Bestimmungen enthält.

88. Die wichtigsten Schlußfolgerungen des Berichts lauten wie folgt:

- a) Die gegenwärtige innergemeinschaftliche Befreiung im Reiseverkehr ist unzureichend und müßte real angehoben werden;
- b) der Rat sollte ein mehrjähriges Programm für den Ausbau des Systems befürworten;
- c) mit den angrenzenden Ländern sollten Erörterungen über Befreiungen für Drittlandsreisende eröffnet werden;
- d) die Befreiungen sollten ausgedrückt in nationaler Währung nicht verringert und ein halbautomatisches Anhebungssystem eingerichtet werden, um dies zu verhindern;
- e) Anpassungen nationaler Währungsparitäten sollten sich in den Befreiungen auf der Basis von Punkt d) weiter oben widerspiegeln;
- f) Anhebungen der mengenmäßigen Befreiungen für Tabak und alkoholische Getränke sind ein langfristiges Ziel, das von der Erreichung der Konvergenz der Verbrauchsteuersätze abhängt;
- g) die Befreiung für Wein sollte erhöht und die Beschränkungen für Tee und Kaffee abgeschafft werden, und zwar unabhängig von der Harmonisierung der Verbrauchsteuersätze;
- h) es verstößt wider das Konzept der Gemeinschaftspräferenz, wenn Nicht-gebietsansässigen der Gemeinschaft eine höhere Befreiung bei den Tabakwaren gewährt wird als den Gebietsansässigen der Gemeinschaft;
- i) es sollten gemeinsame Verfahren für ein Steuererstattungssystem geschaffen werden, um dessen Arbeitsweise zu vereinfachen;
- j) das System der Befreiung von Kleinsendungen funktioniert im allgemeinen befriedigend, könnte jedoch weiter entwickelt werden, um:
 - den Warenverkehr mit Büchern usw. zu erleichtern und
 - eine marginale Befreiung für Sendungen vorzusehen, die sich beinahe innerhalb der normalen Befreiungsgrenzen befinden;

k) die Zollabfertigungsverfahren für Einzelpersonen sollten vereinfacht werden.

*

*

*