

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 15/173 Nr. 2.26 –**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/81/EWG und der Richtlinie 92/82/EWG zur Schaffung einer Sonderregelung für die Besteuerung von Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke und zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Benzin und Dieselkraftstoff
KOM (2002) 410 endg.; Ratsdok. 11571/02

A. Problem

Die Verbrauchsteuersätze für Dieselkraftstoff weisen innerhalb der Europäischen Union zum Teil erhebliche Unterschiede auf. Die fehlende Angleichung der Steuersätze führt zwischen den Mitgliedstaaten zu beträchtlichen Preisunterschieden bei Dieselkraftstoff und ruft Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Straßengüter- und Personenverkehr hervor.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften einen Richtlinienvorschlag unterbreitet, mit dem die schrittweise Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Dieselkraftstoff angestrebt und ein einheitlicher Leitsatz festgelegt wird.

B. Lösung

Annahme einer Entschließung, mit der die Bundesregierung insbesondere aufgefordert wird, sich für die Heraufsetzung des Leitsatzes für Dieselkraftstoff einzusetzen.

Annahme mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Derzeit nicht bezifferbar.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung – Drucksache 15/173 Nr. 2.26 – folgende Entschließung anzunehmen:

1. Der Deutsche Bundestag begrüßt grundsätzlich die Absicht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Wettbewerbsbedingungen im Straßengüter- und Personenverkehr durch den Richtlinienvorschlag im EU-Raum zu harmonisieren. Er hält allerdings den angestrebten Zielwert für zu niedrig.
2. Die schrittweise Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Dieselmotorkraftstoff, der zu gewerblichen Zwecken verwendet wird, auf einen einheitlichen Steuersatz bis zum Jahr 2010 in den EU-Ländern kann gemeinsam mit der angestrebten Harmonisierung der Wegekostenanlastung Benachteiligungen des deutschen Güterkraftverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten beseitigen helfen.
3. Kritisch wird die im Richtlinienvorschlag der Kommission vorgenommene Definition für die Einführung eines gesonderten Steuersatzes für den gewerblichen Verkehr gesehen. Die von der Kommission vorgeschlagene Stufenlösung für Fahrzeuge ab 16 t ist insofern problematisch, als sie alle Fahrzeuge unter 16 t zulässigem Gesamtgewicht als nichtgewerblich definiert. Hier sollte zumindest die aktuell gültige Definition für schwere Nutzfahrzeuge nach der Richtlinie 1999/62/EG vom 17. Juni 1999 zur Geltung kommen, die von einem zulässigen Gesamtgewicht von 12 t ausgeht.
4. Die Definition des gewerblichen Personenverkehrs für Fahrzeuge zur Beförderung von mehr als neun Personen schließt das Taxen- und Mietwagen-gewerbe weitestgehend aus. Im Gegensatz zum ÖPNV wäre im Falle einer Anhebung des Verbrauchsteueranteils für Diesel für „private Zwecke“ hier mit Mehrbelastungen zu rechnen.
5. Die Höhe des vorgesehenen Steuersatzes des Dieselmotorkraftstoffes für gewerbliche Zwecke sollte im Rahmen der generellen Harmonisierung der Energiebesteuerung auf EU-Ebene einer Lösung zugeführt werden.
6. Die von der Kommission vorgeschlagene Angleichung des Dieselmotorkraftstoffsteuersatzes für alle anderen Fahrzeuge an den Benzinsteuersatz muss einhergehen mit der Absenkung der Kraftfahrzeugsteuer für Dieselfahrzeuge.

Berlin, den 29. Januar 2003

Der Finanzausschuss

Christine Scheel
Vorsitzende

Reinhard Schultz (Everswinkel)
Berichterstatter

Georg Fahrenschon
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Reinhard Schultz (Everswinkel) und Georg Fahrenschoen

1. Verfahrensablauf

Der beigefügte Richtlinienvorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über Sonderregelungen für die Besteuerung von Dieseldieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke (KOM (2002) 410 endg.) wurde gemäß § 93 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung und dem Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Mitberatung überwiesen. Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat am 29. Januar 2003, der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 15. Januar 2003 zu der Vorlage Stellung genommen. Der Finanzausschuss hat die Vorlage am 29. Januar 2003 beraten.

2. Inhalt des Richtlinienvorschlags

Die Verbrauchsteuersätze für Dieseldieselkraftstoff weisen innerhalb der Europäischen Union zum Teil erhebliche Unterschiede auf. Die Steuerdifferenzen zwischen den Mitgliedstaaten führen zu erheblichen Preisunterschieden bei Dieseldieselkraftstoff, die nach Auffassung der Kommission Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Straßengüter- und Personenverkehr hervorrufen. Mit der Umsetzung des Richtlinienvorschlags soll die Funktion des Binnenmarktes unter Berücksichtigung der gemeinsamen Transport- und Umweltpolitik verbessert werden.

Die Kommission schlägt vor, eine schrittweise Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Dieseldieselkraftstoff, der zu gewerblichen Zwecken verwendet wird, bis zum Jahr 2010 vorzusehen. Der Steuerleitsatz soll bei 350 Euro/1 000 l Kraftstoff festgesetzt werden, in einer von Jahr zu Jahr zu reduzierenden Bandbreite bis zur Fixierung des einheitlichen Dieseldieselsteuersatzes bis 2010 über- oder unterschritten werden können und für schwere Lkw über 16 t zulässigem Gesamtgewicht sowie für Omnibusse gelten. Ferner ist für andere Fahrzeuge aus Gründen des Umweltschutzes vorgesehen, die zumeist niedrigeren Dieseldieselsteuersätze an die in der überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten höheren Benzinsteuersätze anzugleichen. Eine hierdurch entstehende zusätzliche Belastung der Kraftfahrer soll über die Absenkung anderer Abgaben, wie die Kraftfahrzeugsteuer, ausgeglichen werden.

3. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat die Vorlage mit der Maßgabe des folgenden, einstimmig angenommenen Antrags der Koalitionsfraktionen zur Kenntnis genommen:

1. Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen begrüßt grundsätzlich die Absicht der EU-Kommission, die Wettbewerbsbedingungen im Straßengüter- und Personenverkehr durch den Richtlinienvorschlag im EU-Raum zu harmonisieren. Er hält allerdings den angestrebten Zielwert für zu niedrig.

2. Die schrittweise Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Dieseldieselkraftstoff, der zu gewerblichen Zwecken verwendet wird, auf einen einheitlichen Steuersatz bis zum Jahr 2010 in den EU-Ländern kann gemeinsam mit der angestrebten Harmonisierung der Wegekostenanlastung Benachteiligungen des deutschen Güterkraftverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten beseitigen helfen.
3. Kritisch wird die im Richtlinienvorschlag der Kommission vorgenommene Definition für die Einführung eines gesonderten Steuersatzes für den gewerblichen Verkehr gesehen. Die von der Kommission vorgeschlagene Stufenlösung für Fahrzeuge ab 16 t ist insofern problematisch, als sie alle Fahrzeuge unter 16 t zulässigem Gesamtgewicht als nichtgewerblich definiert. Hier sollte zumindest die aktuell gültige Definition für schwere Nutzfahrzeuge nach der Richtlinie 1999/62/EG vom 17. Juni 1999 zur Geltung kommen, die von einem zulässigen Gesamtgewicht von 12 t ausgeht.
4. Die Definition des gewerblichen Personenverkehrs für Fahrzeuge zur Beförderung von mehr als neun Personen schließt das Taxen- und Mietwagengewerbe weitestgehend aus. Im Gegensatz zum ÖPNV wäre im Falle einer Anhebung des Verbrauchsteueranteils für Diesel für „private Zwecke“ hier mit Mehrbelastungen zu rechnen.
5. Die Höhe des vorgesehenen Steuersatzes des Dieseldieselkraftstoffes für gewerbliche Zwecke sollte im Rahmen der generellen Harmonisierung der Energiebesteuerung auf EU-Ebene einer Lösung zugeführt werden.
6. Die von der Kommission vorgeschlagene Angleichung des Dieseldieselsteuersatzes für alle anderen Fahrzeuge an den Benzinsteuersatz muss einhergehen mit der Absenkung der Kraftfahrzeugsteuer für Dieselfahrzeuge.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat die Vorlage zur Kenntnis genommen.

4. Ausschussempfehlung

Der Finanzausschuss hat sich bei der Beratung des Richtlinienvorschlags auf schriftliche Stellungnahmen der Bundesregierung bezogen. Danach sei die Zielsetzung der Kommission grundsätzlich zu befürworten, auf der Ebene der EU die Wettbewerbsbedingungen im internationalen Straßengüter- und Personenverkehr anzugleichen. Der Richtlinienvorschlag gehe jedoch von einem zu niedrigen Steuerleitsatz aus, von dem sich der einheitliche Mineralölsteuersatz entwickeln soll. Bei Umsetzung des Vorschlags sei Deutschland bereits im Jahre 2003 gezwungen, den nationalen Steuersatz für Dieseldieselkraftstoff zu senken und die Steuerausfälle zu kompensieren. Die Bundesregierung vertritt ferner die Auffassung, dass die Angleichung des Dieseldiesel- an den Benzinsteuersatz im Bereich der privaten Verwendung grundsätzlich zu begrüßen sei. Indes müsse die in diesem Zusammenhang nahe liegende Anpassung der Kraftfahrzeugsteuer für Diesel-Pkw im Hinblick auf das den Bundesländern zustehende Steueraufkommen als problematisch an-

gesehen werden, da Forderungen nach einer Kompensation der Mindereinnahmen zu erwarten seien. Darüber hinaus äußert die Bundesregierung Bedenken hinsichtlich der Abgrenzungskriterien für die nichtgewerbliche Nutzung, die von einem zulässigen Gesamtgewicht der Fahrzeuge von 16 t ausgingen. Es solle zunächst eine Anpassung an bereits bestehende harmonisierte Regelungen für das Transportwesen vorgenommen werden, die im Bereich der Benutzung bestimmter Verkehrswege auf schwere Nutzfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 12 t Bezug nähmen. Diese Fahrzeuge seien in Deutschland von der Einführung der streckenabhängigen Straßenbenutzungsgebühr ab 2003 betroffen.

Die Koalitionsfraktionen teilten weitgehend die Auffassung der Bundesregierung. Sie sprachen sich für die Kenntnisnahme der Vorlage mit der Maßgabe des folgenden Antrags aus:

1. *Der Finanzausschuss begrüßt grundsätzlich die Absicht der EU-Kommission, die Wettbewerbsbedingungen im Straßengüter- und Personenverkehr durch den Richtlinienvorschlag im EU-Raum zu harmonisieren. Er hält allerdings den angestrebten Zielwert für zu niedrig.*
2. *Die schrittweise Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Dieselmotorkraftstoff, der zu gewerblichen Zwecken verwendet wird, auf einen einheitlichen Steuersatz bis zum Jahr 2010 in den EU-Ländern kann gemeinsam mit der angestrebten Harmonisierung der Wegekostenanlastung Benachteiligungen des deutschen Güterkraftverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten beseitigen helfen.*
3. *Kritisch wird die im Richtlinienvorschlag der Kommission vorgenommene Definition für die Einführung eines gesonderten Steuersatzes für den gewerblichen Verkehr gesehen. Die von der Kommission vorgeschlagene Stufenlösung für Fahrzeuge ab 16 t ist insofern problematisch, als sie alle Fahrzeuge unter 16 t zulässigem Gesamtgewicht als nichtgewerblich definiert. Hier sollte zumindest die aktuell gültige Definition für schwere Nutzfahrzeuge nach der Richtlinie 1999/62/EG vom 17. Juni 1999 zur Geltung kommen, die von einem zulässigen Gesamtgewicht von 12 t ausgeht.*
4. *Die Definition des gewerblichen Personenverkehrs für Fahrzeuge zur Beförderung von mehr als neun Personen schließt das Taxen- und Mietwagengewerbe weitestgehend aus. Im Gegensatz zum ÖPNV wäre im Falle einer Anhebung des Verbrauchsteueranteils für Diesel für „private Zwecke“ hier mit Mehrbelastungen zu rechnen.*
5. *Die Höhe des vorgesehenen Steuersatzes des Dieselmotorkraftstoffes für gewerbliche Zwecke sollte im Rahmen der generellen Harmonisierung der Energiebesteuerung auf EU-Ebene einer Lösung zugeführt werden.*
6. *Die von der Kommission vorgeschlagene Angleichung des Dieselmotorkraftstoffsteuersatzes für alle anderen Fahrzeuge an den Benzinsteuersatz muss einhergehen mit der Absenkung der Kraftfahrzeugsteuer für Dieselfahrzeuge.*

Zur Begründung des Antrags hoben die **Koalitionsfraktionen** hervor, die Bestrebungen der Kommission, die Wettbewerbsbedingungen im Straßengüter- und Personenverkehr über den Richtlinienvorschlag zu harmonisieren, seien grundsätzlich zu begrüßen. Durch die Einführung von Leit-

sätzen oder einer Mindestbesteuerung auf Dieselmotorkraftstoff für gewerbliche Zwecke werde ein Beitrag zur Wettbewerbsgerechtigkeit für Deutschland als Transitland sowie für das deutsche Transportgewerbe geleistet.

Die Koalitionsfraktionen äußerten jedoch Bedenken zur Höhe des von der Kommission vorgeschlagenen Zielwerts. Der vorgeschlagene Wert von 350 Euro/1 000 l Kraftstoff sei im Hinblick auf das deutsche Besteuerungsniveau als zu gering anzusehen, da Deutschland bei der Umsetzung des Richtlinienvorschlags unter Ausnutzung der vorgesehenen Schwankungsbreiten gezwungen sei, den derzeitigen Dieselmotorkraftstoffsteuersatz von 470 Euro/1 000 l herabzusetzen. Der bei den weiteren Beratungen zur Energiesteuer-Richtlinie in Aussicht genommene Mindeststeuersatz von 302 Euro/1 000 l sei im Hinblick auf die erforderliche Angleichung der Wettbewerbsbedingungen ebenfalls unzureichend. Wenngleich der Mindeststeuersatz die Beibehaltung des deutschen Dieselmotorkraftstoffsteuersatzes zwar zulasse und nicht zwangsläufig zu Steuermindereinnahmen führe, stelle er sich doch mit Blick auf die aktuelle Belastung des deutschen Transportgewerbes im internationalen Vergleich als unzureichend dar. Die Koalitionsfraktionen machten darauf aufmerksam, dass eine rasche Einigung auf der Ebene der EU erforderlich sei, um annähernd gleichwertige Wettbewerbsbedingungen für das deutsche Transportgewerbe nach der Osterweiterung sicherzustellen.

Die Koalitionsfraktionen wiesen ferner darauf hin, dass sich aus der Festlegung eines EU-Mindeststeuersatzes für Dieselmotorkraftstoff Folgewirkungen für den deutschen Steuererhebungsgeber ergeben können, bei deren Umsetzung eine stärkere Betonung der Verbrauchsbesteuerung gegenüber der bisherigen Substanzbelastung im Wege der Kraftfahrzeugsteuer angestrebt werden sollte. Hierbei handele es sich um Modifizierungen der Besteuerung. Auf der Grundlage des Richtlinienvorschlags seien Steuererhöhungen für Dieselmotorkraftstoff im gewerblichen Bereich ausgeschlossen.

Demgegenüber vertrat die **Fraktion der CDU/CSU** die Auffassung, bei Umsetzung des Richtlinienvorschlags werde es voraussichtlich zu einer höheren Steuerbelastung der Bürger kommen. Die Fraktion der CDU/CSU verwies in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme der Bundesregierung, nach der der Richtlinienvorschlag von der Bundesrepublik Deutschland eine Absenkung der Regelsteuersätze verlange und mit Kompensationen für die entstehende Finanzierungslücke einhergehe. Die erforderlichen Abgabenerhöhungen seien nach Meinung der Fraktion der CDU/CSU das falsche politische Signal und belasteten das deutsche Transportgewerbe zusätzlich. Es sei eine Doppelbelastung des deutschen Transportgewerbes zu befürchten, die einerseits durch Ausnahmeregelungen für ausländische Mitbewerber auf EU-Ebene und andererseits durch die für die Absenkung der Regelsteuersätze erforderlichen Kompensationsleistungen auf nationaler Ebene entstehe. Ein wirksamer Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft werde auf die von den Koalitionsfraktionen befürwortete Weise nicht geleistet. Ferner seien die im Rahmen der Ökosteuer und der Lkw-Maut dem Transportgewerbe zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gegebenen Zusagen bisher nicht erfüllt worden. Dies habe bereits zu einem massiven Arbeitsplatzabbau geführt.

Die **Fraktion der FDP** hat sich diesen Bedenken angeschlossen. Sie beanstandete darüber hinaus, dass der Antrag der Koalitionsfraktionen erst kurzfristig zur Sitzung des Ausschusses vorgelegt und keine ausreichende Beratungszeit gewährleistet worden sei. Darüber hinaus wandte sich die Fraktion der FDP mit der Berichtsbitte an die Bundesregierung, die in anderen EU-Staaten bestehenden Sonderregelungen für das Transportgewerbe unter Einbeziehung der auf EU-Ebene im vergangenen Jahr erteilten Ausnahmeregelungen zur Ökosteuer darzustellen.

Von den Koalitionsfraktionen wurde diesem Einwand mit dem Hinweis auf die Eilbedürftigkeit einer Entscheidung

vor dem Hintergrund der anstehenden Erweiterung der EU begegnet. Im Übrigen – so weiter die Koalitionsfraktionen – habe es jeder Fraktion freigestanden, einen eigenen Antrag vorzulegen.

Der Finanzausschuss hat den von den Koalitionsfraktionen eingebrachten Antrag mehrheitlich gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP angenommen. Der Ausschuss empfiehlt mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP die Vorlage nach Maßgabe des Antrags zur Kenntnis zu nehmen.

Berlin, den 29. Januar 2003

Reinhard Schultz (Everswinkel)
Berichterstatter

Georg Fahrenschon
Berichterstatter



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.7.2002
KOM(2002) 410 endgültig

2002/0191 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 92/81/EWG und der Richtlinie 92/82/EWG zur Schaffung einer Sonderregelung für die Besteuerung von Dieselmotorkraftstoff für gewerbliche Zwecke und zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Benzin und Dieselmotorkraftstoff

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. EINFÜHRUNG

Kraftstoff und Verkehr werden in den einzelnen Mitgliedstaaten recht unterschiedlich besteuert. Was die Kraftstoffe anbelangt, so ist bisher nur die Struktur der Verbrauchsteuern auf Gemeinschaftsebene harmonisiert, die Steuersätze hingegen unterscheiden sich noch erheblich und liegen zum Beispiel bei Gasöl, das als Kraftstoff verwendet wird (d.h. Dieselmotorkraftstoff) zwischen 245 und etwa 750 Euro je 1 000 Liter. Der Bereich des Verkehrs ist durch eine Vielzahl innerstaatlicher Steuern gekennzeichnet, die sich in Anwendungsbereich, Berechnungsweise und Satz unterscheiden.

Die fehlende Harmonisierung der Verbrauchsteuersätze führt zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt und engt den Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer Politik in Bezug auf die Besteuerung von Energie im Allgemeinen und Kraftstoffen im Besonderen ein. Dies hat ebenfalls negative Auswirkungen auf die Umwelt. Diese Feststellung ist nicht neu, sie wurde bereits 1997 anlässlich des Vorschlags für eine Richtlinie zur Restrukturierung des Gemeinschaftsrahmens für die Besteuerung von Energieerzeugnissen¹ getroffen.

Das Weißbuch "Die europäische Verkehrspolitik bis 2010 - Weichenstellungen für die Zukunft"² hebt die Bedeutung der Kostenwahrheit für den Verkehrsbenutzer und damit zugleich die Notwendigkeit einer (R)Evolution der Preisstruktur hervor, denn die Gesamtheit der externen Kosten des Verkehrs schlägt sich heute trotz vielfältiger Abgaben, die Infrastrukturbetreiber, Steuerzahler und Verkehrsbenutzer recht ungleich belasten, nicht in den Preisen nieder. Das Weißbuch regt daher an, die Nutzung der Verkehrsinfrastruktur progressiv zu tarifieren und die Kohärenz des Steuersystems durch einen bis 2003 vorzulegenden Vorschlag zur einheitlichen Besteuerung des im gewerblichen Kraftverkehr verwendeten Kraftstoffs zu stärken, um den Binnenmarkt in diesem Bereich voll zu verwirklichen.

Im Zusammenhang mit einem umfassenden und alle Politikbereiche einbeziehenden Ansatz zur gemeinschaftlichen Transportpolitik wird die Kommission darüber hinaus in Kürze eine Mitteilung herausgeben, die auf einen Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie für die Tarifierung von Infrastrukturen vorbereiten soll. Außerdem wird eine Mitteilung über die Besteuerung von Personenkraftwagen beschlossen werden, die eine Debatte vor allem bezüglich der Zulassungs- und (jährlichen) Kraftfahrzeugsteuern anstoßen soll.

Die hier vorgeschlagene Richtlinie definiert die Voraussetzungen für die steuerliche Behandlung von Dieselmotorkraftstoff für gewerbliche Zwecke und zielt im Wesentlichen auf Folgendes ab:

- Entflechtung der Steuerregelungen für Kraftstoffe für gewerbliche Zwecke einerseits und für private Zwecke andererseits. Mitgliedstaaten, die dies wünschen, können dann die Verbrauchsteuern auf Dieselmotorkraftstoff für private Zwecke leichter anheben, um sie denen auf Benzin anzunähern.

¹ KOM(1997) 30 vom 12.3.1997.

² KOM(2001) 370 vom 12.9.2001.

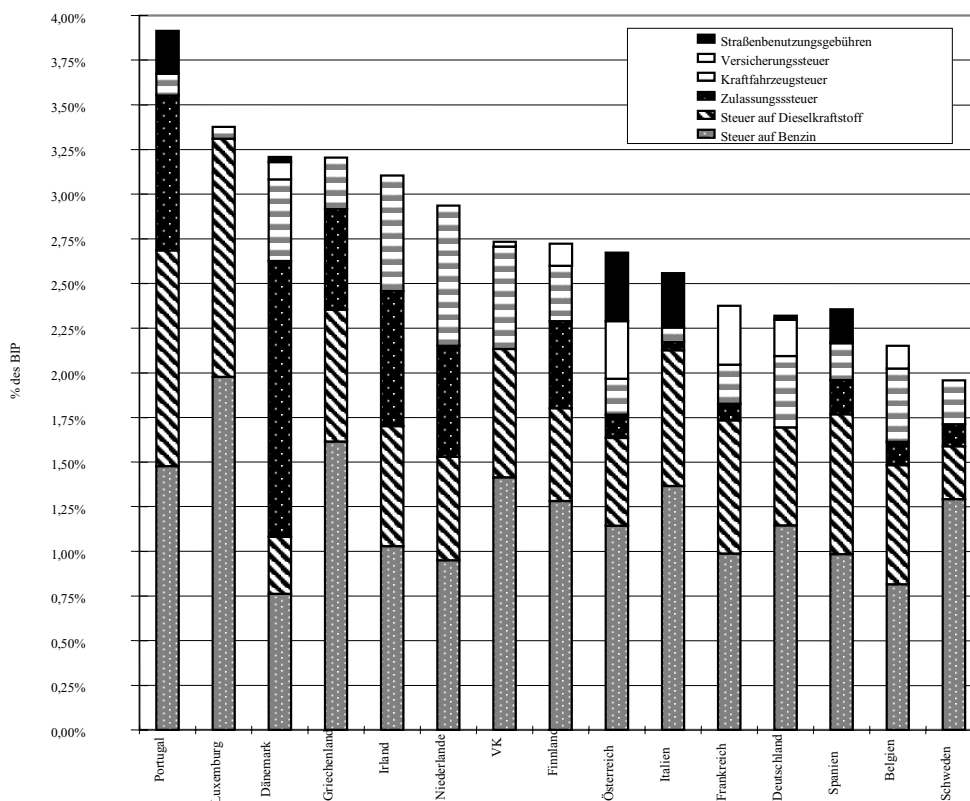
- Hinwirken auf eine harmonisierte, höhere Besteuerung von Dieselmotoren für gewerbliche Zwecke zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten.

Der Vorschlag dient nicht nur einem reibungsloseren Funktionieren des gemeinschaftlichen Verkehrsmarktes, sondern entspricht auch den Erfordernissen der gemeinsamen Verkehrspolitik und kommt durch die Einführung des *Verursacherprinzips* dem Umweltschutz zugute. Er steht damit völlig im Einklang mit den allgemeinen Leitlinien in Bezug auf die Verbrauchsteuern, die in der Mitteilung der Kommission "Steuerpolitik in der Europäischen Union - Prioritäten für die nächsten Jahre"³ niedergelegt sind.

2. BESTEUERUNG DES VERKEHRS

Generell stellt das Verkehrswesen eine wichtige Einnahmequelle für die Mitgliedstaaten dar.

Einnahmen aus der Kfz-Besteuerung in % des BIP (1995)⁴



Im Allgemein sind die Einnahmen aus den Steuern auf den Verkehr nicht zweckgebunden, sondern fließen den allgemeinen Haushalten der Mitgliedstaaten auf nationaler und regionaler Ebene zu.

³ KOM(2001) 260 vom 23.5.2001.

⁴ Angaben über die Einnahmen aus Straßenbenutzungsgebühren für Frankreich, Belgien, Luxemburg und Griechenland liegen nicht vor, ebensowenig Angaben über die Einnahmen aus der Steuer auf Kfz-Versicherungen für das Vereinigte Königreich, Finnland, die Niederlande, Luxemburg, Irland, Italien und Griechenland.

Es gibt drei wesentliche Kategorien von Abgaben auf den Verkehr: Abgaben, die an den Erwerb eines Fahrzeugs anknüpfen (MwSt, Zulassungssteuern), solche, die an den Besitz eines Fahrzeugs anknüpfen (jährliche Kraftfahrzeugsteuer, Versicherungssteuern), und solche, die an die Benutzung eines Fahrzeugs anknüpfen (Verbrauchssteuern auf Kraftstoff, Eurovignette⁵, Benutzungsgebühren). Für diese Steuern und Gebühren gelten feste oder variable Sätze, sie sind gestaffelt oder nicht, sie werden landesweit (d.h. anknüpfend an den Fahrzeugbesitz) oder anhand räumlicher Kriterien (d.h. anknüpfend an den Ort der Benutzung des Fahrzeugs) erhoben, und schließlich sind einige Abgaben auch auf Gemeinschaftsebene geregelt (MwSt, Verbrauchssteuern, Eurovignette).

3. BESTEUERUNG VON KRAFTSTOFFEN

3.1. Gemeinschaftsrechtliche Vorschriften

Grundsätzlich beruht die Besteuerung von Kraftstoffen auf drei Säulen: den Verbrauchssteuern (spezifische Abgaben nach der Menge des Erzeugnisses), den zweckgebundenen Abgaben und Gebühren⁶ sowie der MwSt (Ad-valorem-Abgabe nach dem Verkaufspreis des Erzeugnisses).

Was die MwSt anbelangt, so bestimmt die Sechste MwSt-Richtlinie, dass Mineralölzeugnisse dem Normalsatz von mindestens 15 % unterliegen. Ermäßigte Sätze, die bereits 1991 galten, können allerdings übergangsweise beibehalten werden, eine Möglichkeit, die nur Luxemburg nutzt, wo der MwSt-Satz für bleifreies Benzin 12 % beträgt.

Was die Verbrauchssteuern anbelangt, so haben die Mitgliedstaaten im Jahre 1992 ein gemeinschaftliches System zur Besteuerung von Mineralölen beschlossen, das in zwei Richtlinien niedergelegt ist - der Richtlinie zur Harmonisierung der Struktur (92/81/EWG)⁷ und der Richtlinie zur Harmonisierung der Sätze (92/82/EWG)⁸ der Verbrauchssteuern auf Mineralöle. Diese Richtlinien sehen für jedes Mineralöl ein Verbrauchsteuer-Mindestniveau vor, das je nach Verwendungszweck - Kraftstoff, industrielle oder gewerbliche Verwendung, Heizstoff - unterschiedlich ist.

3.2. Gemeinschaftsrechtlich festgelegte Mindestsätze und Steuersätze der Mitgliedstaaten

Seit dem Inkrafttreten der Richtlinie 92/82/EWG gelten unverändert folgende Verbrauchsteuer-Mindestsätze (in Euro je 1 000 Liter):

	Benzin (verbleit)	Benzin (unverbleit)	Dieselmotorkraftstoff
Mindestsatz	337	287	245

⁵ Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42).

⁶ Zum Beispiel Gebühren für die Kontrolle der Kraftstoffqualität; verglichen mit den Verbrauchssteuern ist das Aufkommen aus diesen Abgaben und Gebühren allerdings nur von geringer Bedeutung.

⁷ ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 12; Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 94/74/EG (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 46).

⁸ ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 19; Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 94/74/EG (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 46).

Die Höhe der Verbrauchsteuern unterscheidet sich von einem Mitgliedstaat zum anderen erheblich, wie folgende Tabelle zeigt (in Euro je 1 000 Liter, Stand: Februar 2002):

	B	DK	D	EL	E	F	IE	I	L	NL	A	P	SF	S	UK
Eurosuper	507	548	624	296	396	574	401	542	372	627	414	479	560	510	742
Dieselmotorkraftstoff	290	370	440	245	294	376	302	403	253	345	282	272	305	337	742
	*	*	*				*		*	*			*	*	*

*Dieselmotorkraftstoff mit einem Schwefelgehalt von unter 50 ppm

Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs besteuern also Benzin höher als Dieselmotorkraftstoff. Das gewogene Mittel⁹ (EUR 15, je 1 000 Liter) beträgt bei Dieselmotorkraftstoff 411 Euro und bei Eurosuper 581 Euro, d.h. Dieselmotorkraftstoff wird um 0,17 Euro je Liter niedriger besteuert als Benzin.¹⁰

Auf der Grundlage der in der Richtlinie festgelegten Mindestsätze begünstigen die Mitgliedstaaten in der Praxis also Dieselmotorkraftstoff gegenüber Benzin. Aus welchem Grund?

Zum einen deshalb, weil Ende der 80er Jahre der Großteil des Verbrauchs an Dieselmotorkraftstoff auf den gewerblichen Kraftverkehr entfiel. Das wirtschaftliche und finanzielle Gleichgewicht zwischen dem Verkehrsgewerbe und den Teilen der Wirtschaft, die Beförderungsleistungen intensiv in Anspruch nehmen, durfte nicht gefährdet werden. Der Anteil von Personenkraftwagen mit Dieselmotor lag mit weniger als 15 % noch sehr niedrig, und entsprechend gering war denn auch der Anteil dieser Fahrzeuge am Dieselmotorkraftstoff-Gesamtverbrauch (etwa 10 %). De facto haben die Mitgliedstaaten also bereits 1992 die Kategorie "Kraftstoff für gewerbliche Zwecke" eingeführt.

Zum anderen dürfte bei der Festlegung der Verbrauchsteuer-Mindestsätze auf Gemeinschaftsebene auch der Umstand eine Rolle gespielt haben, dass der Preis für Dieselmotorkraftstoff ohne Steuern und Abgaben etwas über dem für Benzin liegt.¹¹

Alle Kandidatenländer, die sich zur Zeit in Beitrittsverhandlungen mit der EU befinden, haben Verbrauchsteuern auf Kraftstoff eingeführt, wobei die zur Zeit gültigen Steuersätze oft erheblich unter denen der Mitgliedstaaten liegen, in vielen Fällen sogar unter den EU-Mindestsätzen. Erst mit dem Beitritt müssen diese Mindestsätze an das Gemeinschaftsrecht angepasst werden. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen hat keiner der Kandidatenstaaten eine Ausnahmeregelung zu den Verbrauchsteuern beantragt.

⁹ Die Gewichtung erfolgte anhand des Verbrauchs an Dieselmotorkraftstoff und Eurosuper im Jahre 2000.

¹⁰ Dieser Wert stellt ein Minimum dar, da sich der Abstand zwischen den Preisen für Benzin und Dieselmotorkraftstoff automatisch vergrößert, weil die Verbrauchsteuern in die MwSt-Bemessungsgrundlage eingehen.

¹¹ Im Jahr 2000 lag der Preis ohne Steuern und Abgaben je 1 000 Liter für Benzin bei 272 Euro und für Dieselmotorkraftstoff bei 284 Euro (Quelle: Bulletin pétrolier, Nr. 1105 vom 18.3.2002; EU-15).

3.3. Entwicklung der Dieselbesteuerung in jüngster Zeit

1997 begannen die Mitgliedstaaten mit der Staffelung der Verbrauchsteuern auf Dieselmotorkraftstoff, der für Fahrzeuge ab einem bestimmten Gewicht oder für den Güterkraftverkehr verwendet wird. Damit sollten vor allem die Verbrauchsteuererhöhungen kompensiert werden, die insbesondere aus allgemeinen umweltpolitischen Gründen und im Rahmen der Umstrukturierung der Besteuerung des Verkehrs vorgenommen wurden. Diese vom Rat einstimmig angenommenen Ausnahmeregelungen wurden zuletzt 2001 verlängert und laufen am 31. Dezember 2002 aus.¹²

Außerdem gewähren Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg und das Vereinigte Königreich Verbrauchsteuerermäßigungen oder -befreiungen für Dieselmotorkraftstoff für den öffentlichen Personennahverkehr¹³, die bis 31. Dezember 2006 angewandt werden dürfen.¹⁴

4. WESENTLICHE ÄNDERUNGEN DER WIRTSCHAFTLICHEN UND POLITISCHEN RAHMENBEDINGUNGEN

Die sozio-ökonomischen Verhältnisse haben sich seit dem Ende der 80er Jahre, als die Richtlinien 92/81/EWG und 92/82/EWG vorbereitet wurden, erheblich gewandelt, weshalb nun auch der gemeinschaftliche Rechtsrahmen für die Besteuerung von Kraftstoffen entsprechend angepasst werden muss.

4.1. Liberalisierung der Verkehrsmärkte – Wirtschaftsdaten

4.1.1. Liberalisierung der Märkte

Seit Anfang der 90er Jahre wurde der Güterkraftverkehr durch mehrere Verordnungen schrittweise liberalisiert, und seit dem 1. Juli 1998 sind die einschlägigen inländischen Märkte uneingeschränkt für den Wettbewerb geöffnet.

Was die Personenbeförderung anbelangt, so ist der Gelegenheitsverkehr seit dem 1. Januar 1996 vollständig liberalisiert.

4.1.2. Inländischer und grenzüberschreitender Verkehr

Der grenzüberschreitende Verkehr macht ungefähr ein Fünftel des gesamten Güterkraftverkehrs aus (in tkm) und weist eine steigende Tendenz auf. Dieser Anteil ist allerdings je nach Mitgliedstaat unterschiedlich und liegt in Finnland, Griechenland und Schweden unter 10 %, in Belgien, Dänemark, Luxemburg und den Niederlanden hingegen über 50 %.

Die Kabotage spielt im europäischen Güterkraftverkehr bisher nur eine geringe Rolle – ihr Anteil beläuft sich nach den der Kommission vorliegenden Angaben nur auf 0,2 % (tkm, 1998).

¹² Entscheidung 2001/224/EG des Rates vom 12. März 2001 über Verbrauchsteuerermäßigungen und -befreiungen für Mineralöle, die zu bestimmten Zwecken verwendet werden (ABl. L 84 vom 23.3.2001, S. 23).

¹³ Rechtsgrundlage dieser Steuerstaffelungen ist Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 92/81/EWG.

¹⁴ ABl. L 84 vom 23.3.2001, S. 23.

4.2. Anteil des Kraftstoffs an den Betriebskosten der Beförderungsunternehmen

Im Durchschnitt entfallen zwischen 15 und 20 % der Betriebskosten der Güterkraftverkehrsunternehmen auf den Ausgabenposten "Kraftstoff" (einschließlich Steuern)¹⁵, wobei der Anteil der Kraftstoffkosten mit der Fahrzeuggröße steigt. Bei einem 40-Tonner erreicht der Anteil 20 %, während er bei leichteren Fahrzeugen auf unter 10 % absinken kann. Da nun die Verbrauchsteuern fast 60 % des Preises für Dieselmotorkraftstoff (ohne MwSt) ausmachen, sind allein 10 bis 12 % der Betriebskosten im Güterkraftverkehr durch eben diese Verbrauchsteuern bedingt.

Bei der Personenbeförderung machen die Kraftstoffkosten im Durchschnitt 10 bis 15 % der Betriebskosten der Unternehmen aus.¹⁶

Durch die Schwankungen des Rohölpreises werden die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede bei der Besteuerung von Dieselmotorkraftstoff noch verschärft, wie sich bei dem rapiden Anstieg des Ölpreises im Sommer 2000 gezeigt hat.

4.3. Wettbewerbsverzerrungen

Im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Märkte und der zunehmenden Konkurrenz gewinnen die Unterschiede in den Betriebskosten, die auf nationalen Steuern und Abgaben beruhen, zunehmend an Bedeutung.

Die großen Lkw besitzen Tanks mit großem Fassungsvermögen, die es ermöglichen, zwischen 1 500 und 3 000 Kilometer mit einer Tankfüllung zurückzulegen¹⁷. In der Praxis bedeutet das, dass die im internationalen Güterverkehr eingesetzten Lkw eine gewisse Steuerminimierung ermöglichen, indem unter Ausnutzung der bedeutenden nationalen Unterschiede der Verbrauchsteuern für Diesel dort getankt wird, wo die Steuern am niedrigsten sind¹⁸.

Diese Umwege haben negative Umweltauswirkungen, da weitere Strecken als notwendig zurückgelegt werden im Vergleich zu denjenigen, falls es keine Steuerdifferenzierung gäbe.

Dieses Verhalten führt zu einer Wettbewerbsverzerrung auf den Transportmärkten, solange nicht alle Firmen die gleichen Möglichkeiten zum Erwerb niedrig besteuerten Kraftstoffs haben.

Umwegfahrten aus Steuergründen bedingt erhebliche Einnahmeherausfälle für die Mitgliedstaaten.

¹⁵ Eine Studie des Deutschen Verkehrsforums hat ergeben, dass in besonderen Fällen der Posten "Kraftstoff" bis zu 30 % der Betriebskosten ausmachen kann, z.B. wenn ein Lkw ausschließlich in einem Land mit hohen Verbrauchsteuern betankt wird. Aus den Daten des Verbandes des belgischen Kraftverkehrsgewerbes (FEBETRA) ergibt sich, dass in belgischen Unternehmen im Jahre 2000 durchschnittlich 20 % der Betriebskosten auf Kraftstoff entfielen, während dieser Anteil 1998 nur bei 14 % lag.

¹⁶ Die Lage kann im Nah-, Fern- und Gelegenheitsverkehr sehr unterschiedlich sein.

¹⁷ Das Verbinden von Tanks ergibt ein Volumen von über 1 000 Litern. Der Durchschnittsverbrauch eines 40 t-Lkw ist 35 l/100 km.

¹⁸ Eine OECD-Studie (OECD/GD(97) 69 CO₂ Emissions from Road Vehicles) bestätigt die Existenz erheblicher Anreize, insbesondere für international tätige Transportfirmen, für diese Art von Steuerplanung. Die Studie stellt fest, dass es keine genauen Schätzungen für dieses Phänomen gibt, sie unterstreicht, dass die Steuerplanung insbesondere in der EU bedeutsam sein könnte. Es wird geschätzt, dass ca. 20 % der Dieselmotorkraftstoffverkäufe in der Schweiz dem „Dieseltourismus“ zuzuschreiben sind.

Des weiteren profitieren international tätige Transportunternehmen von der Autonomie der Lkw, die es ihnen ermöglicht, ihre Betriebskosten auf den nationalen Märkten erheblich zu senken. Es entsteht demzufolge eine Wettbewerbsverzerrung zuungunsten derjenigen Unternehmen, die nur national oder regional tätig sind und deshalb nicht die Möglichkeit haben, ihr Diesel dort zu erwerben, wo es am billigsten ist.

4.4. Zunehmende Zahl von Personenkraftwagen mit Dieselmotor¹⁹

4.4.1. Starke Absatzsteigerung bei Dieselfahrzeugen

Der wachsende Anteil von Dieselfahrzeugen am Pkw-Bestand in der Gemeinschaft ist seit Anfang der 90er Jahre deutlich am Markt erkennbar: So handelte es sich 2001 bei 43 % der Neuzulassungen um Dieselfahrzeuge, während dieser Anteil 1990 noch unter 20 % lag²⁰, und einige Hersteller rechnen sogar damit, dass um 2005 der Anteil der Dieselfahrzeuge über 50 % liegt. Der Anteil von Dieselfahrzeugen am Pkw-Bestand lag 1995 bei 16,3 % und 2001 bei 22 %.²¹

Es gibt dabei erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten: Im Jahre 2001 waren in Griechenland und Schweden nur recht wenig Fahrzeuge mit Dieselmotor zugelassen, während deren Anteil in Österreich, Belgien, Spanien, Frankreich und Luxemburg über 50 % lag.

Die treibende Kraft bei dieser Entwicklung ist die steuerliche Begünstigung von Dieselkraftstoff, wobei allerdings die relative Bedeutung des steuerlichen Faktors heute zugunsten anderer, insbesondere technischer Faktoren (Fahrkomfort, niedrigerer Verbrauch usw.) zurückgeht.

4.4.2. Verbrauch an Dieselkraftstoff

Der Verbrauch an Dieselkraftstoff in der Gemeinschaft belief sich im Jahr 2000 auf 128 Millionen Tonnen.²²

Ende der 80er Jahre lag der Anteil von Personenkraftwagen an diesem Gesamtverbrauch an Dieselkraftstoff bei 10 %, infolge des steigenden Anteils an Dieselfahrzeugen liegt dieser Wert heute aber in vielen Mitgliedstaaten über 20 % und erreicht in einem Fall sogar 35 %, wie nachfolgender Tabelle zu entnehmen ist:

¹⁹ Dieser Vorschlag beschränkt sich darauf, den wachsenden Bestand an Pkw mit Dieselmotor festzustellen und daraus steuerliche Konsequenzen zu ziehen.

²⁰ Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge unter 5 t (Quelle: ACEA).

²¹ Der Gesamtbestand in der Gemeinschaft im Jahre 2000 beläuft sich auf 206 Mio. Fahrzeuge (Quelle: CCFA).

²² Der Benzinverbrauch belief sich im Jahre 2000 auf 110 Millionen t (Quelle: Eurostat).

Aufschlüsselung des Verbrauchs an Dieselkraftstoff nach Fahrzeugart (2000)

	F	UK	E	NL	I	IE	EL	D	SF
Personenwagen	35%	20%	15%	22%	26%	21%	6%	21%	12%
Nutzfahrzeuge < 16t	27%	33%	33%	33%	31%	40%	23%	27%	38%
Nutzfahrzeuge > 16t	34%	37%	42%	41%	36%	29%	63%	47%	38%
Omnibusse	3%	10%	10%	5%	7%	9%	8%	5%	12%

(Quelle: Tremove²³)

Der steigende Anteil von Dieselkraftstoff am Kraftstoffabsatz stellt eine wesentliche Änderung gegenüber der Situation vor der Festlegung der Verbrauchsteuer-Mindestsätze in der Richtlinie 92/82/EWG dar und trägt in erheblichem Maße zu Einnahmerückgängen für die Haushalte der Mitgliedstaaten bei, die objektiv nicht gerechtfertigt sind.

4.5. Nachhaltige Entwicklung

4.5.1. Internalisierung externer Kosten

Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung erfordern, dass die Verkehrsnutzer in höherem Maße als bisher mit den "wahren" Preisen konfrontiert werden, in die auch die Kosten negativer externer Wirkungen eingehen. Umweltschäden müssen in den Preisen von Gegenständen, Dienstleistungen und anderen Aktivitäten berücksichtigt werden, die diese Schäden verursachen. Diese Internalisierung externer Kosten kann durch zahlreiche Instrumente wirtschaftlicher oder technischer Art, im Wege freiwilliger Vereinbarungen der Wirtschaft oder durch Information von Herstellern und Verbrauchern gefördert werden.

Die Wirksamkeit wirtschaftlicher Instrumente - ob Steuern, Emissionsrechte oder Subventionen - ist allgemein anerkannt, denn so lassen sich Preissignale setzen und damit wiederum bestimmte umweltfreundliche Verhaltensweisen oder -änderungen initiieren. Die Besteuerung stellt insofern ein bedeutendes Instrument dar, um gegen "diffuse" Verschmutzungsursachen wie etwa Emissionen von Kraftfahrzeugen vorzugehen.

Die externen Kosten des Verkehrs schlagen insgesamt mit ungefähr 8 % des BIP zu Buche²⁴, wobei diese Kosten je beförderter Einheit bei Pkw, Lkw und Flugzeug am höchsten liegen. Unfälle, Lärm, Luftverschmutzung und Klimawandel sind die wichtigsten Verursacher externer Kosten.

²³ Eine vollständige Beschreibung des Modells findet sich auf der Website der Kommission (<http://europa.eu.int/comm/environment/air/tremoveassessment.htm>).

²⁴ Europäische Umweltagentur: Umweltsignale 2001.

Der Mitteilung der Kommission zum Sechsten Umweltaktionsprogramm "Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand"²⁵ zufolge ist die Zunahme des Ausstoßes an Treibhausgasen hauptsächlich auf die Verbrennung fossiler Brennstoffe in Personen- und Lastwagen, Flugzeugen, Kraftwerken, Gebäudeheizungen usw. zurückzuführen. Es ist damit zu rechnen, dass die CO₂-Emissionen des Verkehrs, der bereits heute für fast 30 % der gesamten CO₂-Emissionen in der Gemeinschaft verantwortlich ist, stark - um bis zu 40 % - ansteigen.

Im allgemeinen sind die Steuern auf Diesel niedriger als auf Benzin. Der Deckungsgrad der Umweltkosten ist bei Diesel geringer als bei Benzin²⁶, da die Grenzwerte für Stickoxide (NO_x) pro Kilometer für neu zugelassene Diesel-Kraftfahrzeuge weniger streng sind als für Benziner²⁷. Dieselfahrzeuge emittieren auch erheblich höhere Partikelkonzentrationen (PM) als Benziner.

Andererseits emittieren Dieselfahrzeuge erheblich weniger Kohlendioxid (CO₂) als Fahrzeuge mit Ottomotoren.

Unter Berücksichtigung der Kriterien zur Abschätzung der Umweltauswirkungen (gasförmige Emissionen und Partikel, Lärm) gibt es keinen Grund, bei Personenwagen Dieseldieselkraftstoff und Benzin unterschiedlich zu besteuern. Eine vernünftige Bilanz würde ergeben, dass beide Kraftstoffe insgesamt gleichwertig zu besteuern sind.²⁸

Außerdem ist zu bedenken, dass Lastkraftwagen unter 16 t aufgrund eines niedrigeren durchschnittlichen Auslastungsgrades höhere externe Kosten verursachen als schwerere Lkw.

Eine stärkere Internalisierung der externen Kosten des Güterkraftverkehrs könnte schließlich auch Veränderungen des Modal Split begünstigen und zu einer Entkoppelung von BIP und Zunahme des Verkehrsvolumens führen.

4.5.2. *Kompatibilität mit anderen Instrumenten zur Internalisierung der externen Kosten*

Dieser Vorschlag geht nicht zu Lasten der Anwendung der in der Richtlinie 92/81/EWG vorgesehenen Möglichkeiten zur Differenzierung der Steuersätze.

Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, die Verbrauchsteuersätze für Kraftstoff unter Steueraufsicht zu staffeln, wenn sie einen spezifischen und nichtdiskriminierenden Mechanismus zur Internalisierung der Infrastruktur-, Überlast- und Umweltkosten einführen. Die Kommission wird in einem solchen Falle darauf achten, dass der aus der Staffelung resultierende Unterschiedsbetrag die solcherart internalisierten zusätzlichen Kosten nicht übersteigt. Außerdem kann die Staffelung der Verbrauchsteuern unter Steueraufsicht gemäß Artikel 8 Absatz 4 der o.a. Richtlinie durch weitere Befreiungen oder Ermäßigungen ergänzt werden.

²⁵ KOM(2001) 31 vom 24.1.2001.

²⁶ Siehe z.B. OECD/GD(97) 69: CO₂ emissions from road vehicles.

²⁷ Fahrzeuge, die die Normen EURO III und EURO IV erfüllen.

²⁸ Bei dieser Analyse müssten auch die übrigen Abgaben, insbesondere Kraftfahrzeug- und Zulassungssteuern berücksichtigt werden.

Die Möglichkeit zur Anpassung des Verbrauchsteuersatzes nach Maßgabe noch zu entwickelnder Mechanismen zur Tarifierung der Infrastrukturnutzung ist zukunftsorientiert und auch mit weiteren Maßnahmen zur vollständigen Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs vereinbar. Einige Mitgliedstaaten (Deutschland, Niederlande, Vereinigtes Königreich) prüfen bereits, ob nicht eine an den jeweiligen Verhältnissen angepasste entfernungsabhängige Abgabe eingeführt werden könnte.

In einer Mitteilung über die Besteuerung von Personenkraftwagen, in deren Mittelpunkt Zulassungs- und Kraftfahrzeugsteuern stehen, sollen eine Reihe von Leitlinien vorgestellt werden, die mit dem Richtlinienvorschlag über die Besteuerung von Dieselmotoren für gewerbliche Zwecke vereinbar sind. Dabei werden insbesondere die Modalitäten einer umweltorientierten Reform dieser Steuern eingehend erläutert, damit diejenigen Mitgliedstaaten, die dies wünschen, diese Steuern als wirksamere Instrumente des Umweltschutzes nutzen können.

5. ANNÄHERUNG DER STEUERSÄTZE UND HARMONISIERUNG

Wie in der Mitteilung der Kommission „Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre“ erwähnt, ist die Kommission der Meinung, dass im Bereich der indirekten Steuern eine starke Harmonisierung notwendig ist. Der EG-Vertrag sieht im Artikel 93 eine solche Möglichkeit ausdrücklich vor. Eine solche Haltung ist insbesondere in einem Bereich, in dem auf der einen Seite indirekte Steuern die ordnungsgemäße Funktion des Binnenmarkt beeinträchtigen können und andererseits Steuern ein effektives ökonomisches Mittel zur Lösung von Umweltproblemen darstellen, gerechtfertigt.

Speziell für den Bereich der Verkehrspolitik stellt das Weißbuch "Die europäische Verkehrspolitik bis 2010 - Weichenstellungen für die Zukunft" fest, dass sich bei der vollständigen Freigabe des Wettbewerbs in Transportsektor das Fehlen einer harmonisierten Besteuerung der Kraftstoffe mehr und mehr als Hindernis für die gute Funktion des Binnenmarkt herausstellen wird. Das Weißbuch schließt daraus und unterstreicht die Notwendigkeit einer weiteren Annäherung der Steuersysteme und schlägt angesichts ihrer großen Bedeutung eine einheitliche Besteuerung der Kraftstoffe für den gewerblichen Güterverkehr vor.

Deshalb hat die Kommission nicht vor, alle Verbrauchsteuern zu harmonisieren, d. h. direkt in allen Mitgliedstaaten anzuwendende einheitliche Verbrauchsteuersätze festzulegen. Dies ist nur im Bereich des gewerblich genutzten Kraftstoffs, wo Wettbewerbsverzerrungen auftreten können, vorgesehen. Die gleichen Wettbewerbsverzerrungen gibt es im internationalen Güterverkehr.

Die Minimalsteuersätze der Richtlinien 92/81/EWG und 92/82/EWG wurden seit 1992 nicht mehr geändert, in den Mitgliedstaaten gibt es zahlreiche Ausnahmeregelungen. Die Tatsache, dass es nur Minimalsteuersätze gibt, hat zu den erheblichen und wohlbekanntenen Abweichungen der nationalen Verbrauchsteuersätze für Diesel voneinander geführt. Die Marktkräfte haben die Abstände nicht verringert, im Gegenteil, die Differenz nimmt weiter zu. Die Festlegung von (selbst erhöhten) Mindeststeuersätzen für gewerblich eingesetzte Kraftstoffe ist deshalb nicht ausreichend, um die Wettbewerbsverzerrungen im Straßengütertransport zu beseitigen. Solange zwischen den Mitgliedstaaten Steuerdifferenzen weiterbestehen, besteht für Straßengütertransporteure ein Anreiz, nur aus Steuerspargründen Umwege zu fahren. Die daraus resultierenden Auswirkungen sind unter anderem unter dem

Aspekt des Umweltschutzes nachteilig, da längere Distanzen zurückgelegt werden und dem zusätzlichen Energiebedarf für den Transport des gekauften Treibstoffs²⁹.

Ein manchmal gegen eine Steuerharmonisierung vorgebrachtes Argument ist, dass diese die Mitgliedstaaten in ihrer Handlungsfreiheit einschränkt. Die Kommission ist der Meinung, dass diese Handlungsfreiheit im Bereich der Kraftstoffverbrauchsteuern für den internationalen Straßengütertransport zum großen Teil nur hypothetischer Natur ist. Wie bereits dargelegt, erlaubt es die hohe Autonomie der Lkw einen hohen Anteil des Diesels in denjenigen Ländern mit den niedrigsten Kraftstoffverbrauchsteuern zu erwerben. Die Mitgliedstaaten mit hohen Verbrauchsteuern verlieren einen beträchtlichen Teil ihrer Steuereinnahmen an die Mitgliedstaaten mit den niedrigsten Verbrauchsteuern. Diese Steuerkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten führt zu einer Erosion der Steuereinnahmen aller und hindert diejenigen Mitgliedstaaten, die es wünschen, daran, eine eigenständige Politik unter Einbeziehung umweltbezogener oder energiebezogener Gesichtspunkte durchzuführen.

Zusammenfassend, um eine für die Umwelt schädliche Steuerkonkurrenz zu vermeiden, ist ein gemeinsamer Ansatz für Diesel zu gewerblichen Zwecken innerhalb der Union notwendig.

Deshalb sieht der von der Kommission vorgelegte Entwurf vor, den Mitgliedstaaten größere Freiheiten beim Festlegen ihrer Verbrauchsteuern auf Kraftstoffe für den nicht gewerblichen Verbrauch zu gewähren. In diesem Bereich sieht die Kommission nur eine Steueranhebung vor, um die Steuern von Diesel und Benzin einander anzunähern.

Durch die Abkopplung der Steuern für gewerblich genutztes Diesel wird den Mitgliedstaaten, die dies wünschen, die Möglichkeit gegeben ihre Verbrauchsteuern in Richtung einer effektiveren Politik unter Einbeziehung umweltbezogener oder energiebezogener Gesichtspunkte zu gestalten. Außer in Grenznähe stellt der private Kraftstoffverbrauch keine bedeutende Quelle für Verkehrsströme oder Verlagerungen des Steueraufkommens dar, die die ordnungsgemäße Funktion des Binnenmarktes beeinträchtigen, deshalb ist hier eine Harmonisierung nicht zu rechtfertigen.

6. ZIEL UND ANWENDUNGSBEREICH DER VORGESCHLAGENEN RICHTLINIE

Aus dem Vorstehenden ergibt sich also, dass zum einen die Verbrauchsteuern auf gewerblich genutzten Dieselmotorkraftstoff harmonisiert werden müssen und zum anderen für privat verbrauchten Kraftstoff die Verbrauchsteuern in der Gemeinschaft angehoben werden müssen. Die Besteuerung von Dieselmotorkraftstoff sollte sich derjenigen von Benzin annähern.

Eine solche Entwicklung ist nur möglich, wenn die Vorschriften zur Besteuerung von Kraftstoffen für gewerbliche Zwecke und diejenigen zur Besteuerung von Kraftstoffen für private Zwecke entflochten werden. Diese Entflechtung wird am besten auf Gemeinschaftsebene vorgenommen.

²⁹ OECD/GD(97) 69: CO₂ emissions from road vehicles).

Es geht also um die Änderung der Richtlinien 92/81/EWG und 92/82/EWG mit dem Ziel der Schaffung von zwei Kategorien von Dieselmotoren, die sich durch den Verwendungszweck des Kraftstoffs - für gewerbliche oder für private Zwecke - unterscheiden. Für jede dieser Kategorien ist ein angemessener gemeinschaftlicher Verbrauchsteuer-Mindestsatz festzulegen.

6.1. Definition des Begriffs "für gewerbliche Zwecke"

Für bestimmte gewerbliche Zwecke verwendeter Dieselmotor wird "Dieselmotor für gewerbliche Zwecke" genannt. Bei diesen gewerblichen Zwecken kann es sich generell sowohl um die Personen- als auch um die Güterbeförderung handeln.

6.1.1. Der Nutzfahrzeugmarkt

6.1.1.1. Struktur des Nutzfahrzeugmarktes

Die Kommission hat, v.a. auch in Entscheidungen über Fusionsvorhaben von Unternehmen³⁰, im Nutzfahrzeugmarkt drei Segmente definiert: leichte Nutzfahrzeuge (unter 7 t), mittelschwere Nutzfahrzeuge (7 bis 16 t) und schwere Nutzfahrzeuge (über 16 t).

Fahrzeuge über 16 t unterscheiden sich in technischer Hinsicht von solchen unter 16 t, insbesondere bei Schlüsselkomponenten wie Motor und Achsen. Die Technik von Fahrzeugen über 16 t ist in aller Regel ausgefeilter, weil diese Fahrzeuge in Bezug auf Robustheit und Betriebskosten härteren Anforderungen genügen müssen als leichtere Fahrzeuge. Eine weitere Unterscheidung der Fahrzeuge über 16 t erscheint trotz des Bestehens zweier großer Gruppen - Lastwagen und Sattelschlepper - nicht sinnvoll.

Fahrzeuge über 16 t werden meist zur Beförderung schwerer oder voluminöser Lasten über lange Strecken oder aber der Beförderung schwerer Lasten über kurze Strecken eingesetzt. Fahrzeuge unter 16 t werden dagegen eher im Verteilerverkehr eingesetzt, beispielsweise zur Beförderung von Waren vom Auslieferlager zum Einzelhandel. Fahrzeuge zwischen 7 und 16 t werden zur Beförderung leichter und mittelschwerer Lasten über kurze und mittlere Strecken eingesetzt. Nutzfahrzeuge unter 7 t werden hauptsächlich von KMU und öffentlichen Diensten eingesetzt. Es bestehen also kaum Überschneidungen zwischen den einzelnen Fahrzeugkategorien, und insbesondere sind Fahrzeuge über 16 t und solche unter 16 t nicht austauschbar.

Darüber hinaus verfügen die Fahrzeughersteller für jede der drei oben erläuterten Kategorien über jeweils eigene Produktionsreihen.

Die Kommission stellt daher fest, dass die Fahrzeuge über 16 Tonnen hauptsächlich im internationalen Transportmarkt operieren. Außerdem ist eine Substitution von Fahrzeugen unter und solchen über 16 t weder auf der Angebotsseite noch auf der Nachfrageseite möglich.

³⁰ Zum Beispiel Sachen IV/M.1519, *Renault/Nissan* (12.5.1999), COMP/M.1672, *Volvo/Scania* (14.3.2000) und COMP/M.1980, *Volvo/Renault* (1.9.2000).

6.1.1.2. Struktur des Omnibusmarktes

In Entscheidungen über Fusionsvorhaben von Unternehmen³¹ hat die Kommission auf dem Markt für Kraftomnibusse drei Segmente unterschieden: Stadtomnibusse, Überlandlinienbusse und Reiseomnibusse.

Allgemein ist festzustellen, dass sich diese drei Marktsegmente hinsichtlich der Kunden, der technischen Merkmale der Fahrzeuge und der jeweiligen Vorschriften unterscheiden, so dass die betreffenden Produkte nicht substituierbar sind.

6.1.1.3. Zulassungs- und Bestandszahlen

Die Zahl der jährlichen Zulassungen in den großen Nutzfahrzeugkategorien hat sich folgendermaßen entwickelt:

(EU 15, 1 000 Fahrzeuge, gerundet)	1990	1995	2000
unter 6 t	1 500	1 300	1 900
6 t – 16 t	100	80	105
über 16 t	180	175	250
Omnibusse	23	22	27

Die Bestandszahlen für 1995 lauten wie folgt: leichte Nutzfahrzeuge - ca. 13 Mio. Einheiten, Fahrzeuge zwischen 3,5 und 16 t - 3,5 Mio. Einheiten und Fahrzeuge über 16 t - fast 2,2 Mio. Einheiten.

Im Jahr 2000 waren in der Gemeinschaft ungefähr 515 000 Kraftomnibusse zugelassen.

6.1.2. Definitionen

Die Kommission ist der Meinung, dass die hier zu behandelnden Wettbewerbsverzerrungen die Nutzung von Dieselmotoren für gewerbliche Zwecke, hauptsächlich im Rahmen internationaler Transporte, betreffen.

In Anbetracht der Struktur der betreffenden Märkte, definiert die Kommission "gewerbliche Zwecke" im Sinne des Richtlinienvorschlages wie folgt:

- a) Güterbeförderung für Rechnung anderer³² oder für eigene Rechnung³³ mit einem Kraftfahrzeug oder Lastzug, die ausschließlich zur Beförderung von Gütern im Kraftverkehr bestimmt sind und ein zulässiges Gesamtgewicht von mindestens 16 t aufweisen.

³¹ Zum Beispiel Sachen IV/M.1672, *Volvo/Scania* (14.3.2000) und COMP/M.2201, *MAN/Auwärter* (20.6.2001).

³² Gewerbliche Güterbeförderung für Rechnung Dritter.

³³ Beförderung nicht für fremde Rechnung.

- b) Regelmäßige oder gelegentliche Personenbeförderung mit einem Kraftfahrzeug, das nach seiner Bauart und Ausrüstung zur Beförderung von mehr als neun Personen, einschließlich Fahrer, geeignet und bestimmt ist.

Es handelt sich hierbei also um Fahrzeuge der Kategorien M2³⁴ und M3³⁵ in der Definition der Richtlinie 70/156/EWG des Rates vom 6. Februar 1970 vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger.³⁶

6.2. Definition der anzuwendenden Steuersätze

6.2.1. Steuersatz für Dieseldieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke

Aus den effektiven Steuersätzen für im Personen- und Güterkraftverkehr verwendeten Dieseldieselkraftstoff ergeben sich folgende Werte:³⁷

(Euro je 1 000 l)	Euro 15	Ohne Vereinigtes Königreich
Gewogenes Mittel ³⁸	397	350
Arithmetisches Mittel	343	314
Standardabweichung	122	53

Es zeigt sich also, dass die Besteuerung von Dieseldieselkraftstoff in einigen Mitgliedstaaten vom Durchschnitt abweicht und in einem Mitgliedstaat - dem Vereinigten Königreich - atypisch ist. Aus diesen Gründen erscheint die sofortige Festlegung eines einheitlichen, harmonisierten Verbrauchsteuersatzes auf Gemeinschaftsebene nicht realistisch.

Außerdem sollten die Anpassungsbemühungen zwischen den Mitgliedstaaten ausgewogen sein.

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip muss also die Kommission tätig werden und einen Annäherungsprozess vorschlagen, der mittelfristig auf eine Harmonisierung der Steuersätze hinausläuft.

³⁴ Kategorie M2: Fahrzeuge für Personenbeförderung mit mehr als 8 Sitzplätzen außer dem Fahrersitz und einem Höchstgewicht bis zu 5 t.

³⁵ Kategorie M3: Fahrzeuge für Personenbeförderung mit mehr als 8 Sitzplätzen außer dem Fahrersitz und einem Höchstgewicht über 5 t.

³⁶ ABl. L 42 vom 23.2.1970, S. 1; Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 2001/116/EG (ABl. L 18 vom 21.1.2002, S.1).

³⁷ Die Mittelwerte unterscheiden sich von den in Kapitel 3.2 angegebenen Werten, da hier die von den Beförderern gezahlten effektiven Steuersätze zugrunde gelegt werden, d.h. in dieser Tabelle sind die 2002 von Frankreich, Italien und den Niederlanden gewährten Erstattungen an Beförderer aus der Gemeinschaft berücksichtigt.

³⁸ Nach Maßgabe des jährlichen Verbrauchs an Dieseldieselkraftstoff (Grundlage: Jahr 2000).

6.2.2. *Konvergenzmechanismus bei Dieselmotorkraftstoff für gewerbliche Zwecke*

Ab dem 1. Januar 2003 gibt es für Dieselmotorkraftstoff für gewerbliche Zwecke einen Leitsatz, an dem sich die effektiven Steuersätze der Mitgliedstaaten im Rahmen einer gewissen Bandbreite orientieren müssen, wobei diese Bandbreite im Hinblick auf eine Harmonisierung der Verbrauchsteuersätze für Dieselmotorkraftstoff für gewerbliche Zwecke bis zum Jahr 2010 stufenweise abnimmt.

Seit 1993 beträgt der gemeinschaftliche Verbrauchsteuer-Mindestsatz für Dieselmotorkraftstoff 245 Euro je 1 000 Liter. Allein schon eine Aktualisierung dieses Satzes anhand der Entwicklung des Index der Verbraucherpreise würde einen Betrag von 306 Euro ergeben.

Das Weißbuch "Die europäische Verkehrspolitik bis 2010 - Weichenstellungen für die Zukunft" empfiehlt für Diesel für gewerbliche Zwecke einen Verbrauchsteuersatz „oberhalb des aktuellen Mittelwerts der Steuern auf Diesel“. Der arithmetische Mittelwert beträgt 343 Euro.

Die Kommission schlägt daher vor, den Leitsatz mit Wirkung vom 1. Januar 2003 auf 350 Euro festzusetzen, die Bandbreite würde je 100 Euro nach oben und unten betragen.

Zur Zeit ist die Festlegung eines noch höheren Leitsatzes mit einer identischen Bandbreite nicht realistisch.

Die Mitgliedstaaten, die im Laufe des Jahres 2002 im Durchschnitt einen Verbrauchsteuersatz von mehr als dem Eineinhalbfachen des Leitsatzes vom 1. Januar 2003 anwenden, können während eines Zeitraums von höchstens sieben Jahren außerhalb der Bandbreite bleiben. Diese Mitgliedstaaten müssen einen Konvergenzplan aufstellen, der darauf abzielt, dass der Verbrauchsteuersatz für Dieselmotorkraftstoff für gewerbliche Zwecke vor dem Jahr 2010 innerhalb der Bandbreite liegt.

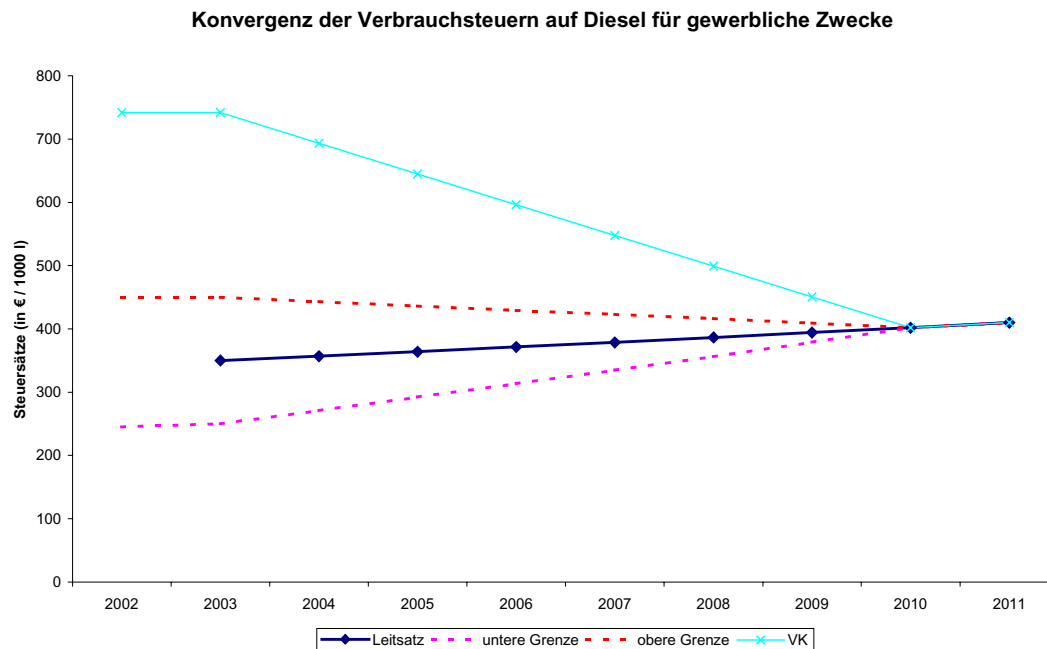
Erstmals am 1. März 2004 und danach alljährlich am 1. März wird der gemeinschaftliche Leitsatz anhand des harmonisierten Verbraucherpreisindex (EU-15) des Vorjahrs angepasst, allerdings höchstens um 2,5 %.

Die Kommission veröffentlicht den Betrag des gemeinschaftlichen Leitsatzes alljährlich im Amtsblatt.

Die Kommission betont, dass die vorgeschlagene Indexierung den betroffenen Mitgliedstaaten die Aufstellung von Konvergenzplänen erleichtert und für mehr Ausgewogenheit bei den Harmonisierungsbemühungen sorgt.

Erstmals am 1. März 2004 und danach bis zum Jahr 2008 wird die Bandbreite um den Leitsatz alljährlich am 1. März um 28 Euro reduziert, und zwar durch Anhebung des unteren Grenzwerts um 14 Euro und durch Senkung des oberen Grenzwerts um ebenfalls 14 Euro. Zwischen 2009 und 2010 wird die Bandbreite um den Leitsatz um 30 Euro reduziert, und zwar durch Anhebung des unteren Grenzwerts um 15 Euro und durch Senkung des oberen Grenzwerts um ebenfalls 15 Euro.

Die Anwendung der vorstehend beschriebenen Mechanismen sollte also dazu führen, dass sich die Verbrauchsteuersätze für Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke wie in folgendem Schaubild dargestellt entwickeln:³⁹



6.2.3. Konvergenz der Verbrauchsteuersätze für nicht für gewerbliche Zwecke bestimmten Dieselkraftstoff und für unverbleites Benzin

Die Kommission ist der Auffassung, dass aufgrund der Umweltauswirkungen eine Differenzierung der Verbrauchsteuer von nicht für gewerbliche Zwecke bestimmten Kraftstoff für Diesel und Benzin nicht zu rechtfertigen ist.

Deshalb sollen die Mitgliedstaaten dazu ermuntert werden, längerfristig- unabhängig von Verbesserungen hinsichtlich der Umweltfreundlichkeit der Kraftstoffe und der jeweiligen Motoren - die Besteuerung von nicht für gewerbliche Zwecke bestimmten Dieselkraftstoff und Benzin einander anzunähern.

Insofern wäre es positiv, den gemeinschaftlich festgesetzten Mindestsatz der Verbrauchsteuer auf nicht für gewerbliche Zwecke bestimmten Dieselkraftstoff allmählich demjenigen auf unverbleites Benzin anzunähern.

Eine Aktualisierung des seit 1992 nicht mehr angepassten gemeinschaftlichen Mindestsatzes für unverbleites Benzin entsprechend der Inflation ergäbe einen Betrag von ungefähr 360 Euro je 1 000 Liter Kraftstoff.

³⁹

Die Berechnungen gehen von einer jährlichen Inflationsrate von 2 % aus.

Die Kommission schlägt daher vor, den Mindestsatz der Verbrauchsteuer auf nicht für gewerbliche Zwecke bestimmten Dieseldieselkraftstoff und auf unverbleites Benzin zum 1. Januar 2006 zu vereinheitlichen und zunächst auf einen Betrag von 360 Euro je 1 000 Liter festzusetzen.

Schließlich ist die Kommission der Auffassung, dass in den Mitgliedstaaten der Verbrauchsteuersatz für nicht für gewerbliche Zwecke genutztes Diesel mindestens auf dem Niveau der Steuer auf Dieseldieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke liegen sollte.

6.3. Durchführung

Die vorgeschlagene Regelung kann auf einfache Weise schrittweise umgesetzt werden. Die Auswirkungen sind für die Wirtschaftsbeteiligten vorhersehbar.

Die Umsetzung ähnlicher Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene hat gezeigt, dass ein Erstattungsmechanismus in zufrieden stellender Weise funktioniert, und insbesondere halten sich die Verwaltungskosten in Grenzen, wenn etwaige Erstattungen im Rahmen der Bearbeitung der MwSt erfolgen. Auch die Ex-post-Kontrolle könnte in ähnlicher Weise ablaufen wie bei der MwSt.

Die Kommission möchte für die Umsetzung der vorgeschlagenen Regelung keine bestimmte Vorgabe machen. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip kann jeder Mitgliedstaat so verfahren, wie es seiner Situation am ehesten angemessen ist.

7. AUSWIRKUNGEN DER VORGESCHLAGENEN RICHTLINIE

Dieser Vorschlag zielt darauf ab, die steuerliche Behandlung von Dieseldieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke von der steuerlichen Behandlung von nicht für gewerbliche Zwecke bestimmten Dieseldieselkraftstoff abzukoppeln.

Diejenigen Mitgliedstaaten, die dies wünschen, hätten dann die Möglichkeit, die Verbrauchsteuern auf nicht für gewerbliche Zwecke bestimmten Dieseldieselkraftstoff zu erhöhen, um sie den Steuern auf Benzin anzunähern. Außerdem sollen die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede in den Verbrauchsteuersätzen für Dieseldieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke alljährlich verringert werden, so dass bis zum Jahr 2010 in der Gemeinschaft ein einheitlicher, harmonisierter Verbrauchsteuersatz erreicht wird.

7.1. Ökonomische Wirkungen

Der Richtlinienvorschlag ermöglicht eine Reduzierung der Wettbewerbsverzerrungen und die Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarktes.

Die vorgeschlagene Richtlinie wirkt sich mittelfristig nur in den Mitgliedstaaten preisteigernd aus, deren Verbrauchsteuersatz für Dieseldieselkraftstoff unter dem neuen gemeinschaftlichen Mindestsatz liegt. Der Einfluss hängt auch davon ab, wie die durch die Verbrauchsteuererhöhung erhöhten Staatseinnahmen verwendet werden. Die Kommission glaubt, dass selbst wo Inflation auftritt, ist diese nur geringfügig und wird durch die nach unten konvergierenden Steuersätze, die oberhalb der Gemeinschaftsrate liegen, innerhalb der Gemeinschaft kompensiert. Innerhalb der Mitgliedstaaten können die Inflationseffekte in den meisten Fällen durch Reduzierung anderer transportbezogener Steuern kompensiert werden. Außerdem wird die Indexierung im Falle einer (vorausgesagten) Inflationsrate von über 2,5 % in der Gemeinschaft automatisch begrenzt.

Die Kommission ist der Ansicht, dass durch die Indexierung des Leitsatzes der reale Wert der Verbrauchsteuern auf Dieselkraftstoff und Benzin erhalten wird, es gibt keine reale Erhöhung der Steuersätze. Außerdem erleichtert die Indexierung die Harmonisierung des Verbrauchsteuersatzes für Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke, da dadurch Mitgliedstaaten, deren Verbrauchsteuersatz derzeit am stärksten vom Durchschnitt der gemeinschaftsrechtlich festgelegten Sätze abweicht, automatisch näher an diesen Durchschnitt heranrücken. Anhand der Definition der "gewerblichen Zwecke" schlüsselt sich der Verbrauch an Dieselkraftstoff wie folgt auf:

Aufschlüsselung des Verbrauchs an Dieselkraftstoff "für gewerbliche Zwecke" und "nicht für gewerbliche Zwecke bestimmt"

(2000)

	F	UK	E	NL	I	IE	EL	D	SF
Dieselmotorkraftstoff nicht für gewerbliche Zwecke bestimmt	62%	53%	48%	55%	57%	61%	29%	48%	50%
Dieselmotorkraftstoff für gewerbliche Zwecke	38%	47%	52%	45%	43%	39%	71%	52%	50%

(Quelle: Tremove)

7.2. Auswirkungen auf die Haushalte

Die meisten Mitgliedstaaten würden aufgrund der vorgeschlagenen Richtlinie über einen größeren Spielraum bei der Besteuerung verfügen und hätten daher die Möglichkeit, zusätzliche Einnahmen erzielen.

Die Kommission strebt jedoch keinesfalls eine Anhebung des allgemeinen Steuerniveaus in den Mitgliedstaaten an. Sie ist im Gegenteil der Ansicht, dass ihr Vorschlag einer Umstrukturierung der nationalen Systeme zur Besteuerung von Kraftfahrzeugen im weiteren Sinne förderlich ist.

Die zusätzlichen Einnahmen könnten beispielsweise zur Anpassung der festen Steuern auf den Besitz oder die Verwendung eines Fahrzeugs genutzt werden, die in vielen Ländern Dieselfahrzeuge benachteiligen. Die Zuschläge zu der auf Dieselfahrzeuge erhobenen jährlichen Kraftfahrzeugsteuer oder Zulassungssteuer könnten auf diese Weise durch höhere Verbrauchsteuern auf Dieselkraftstoff ersetzt werden, die unmittelbar mit der Benutzung des Fahrzeugs verknüpft sind. Eine derartige Flexibilisierung der Besteuerung ist wünschenswert, weil sie die Effizienz des Steuersystems besonders hinsichtlich der Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten erhöht.

Erhöhte Steuereinnahmen könnten auch zweckgebunden verwendet werden, wie zur Finanzierung von Maßnahmen zur Minderung oder zum Ausgleich der externen Kosten oder allgemeinpolitischen Zwecken wie z. B. eine Senkung der Steuern auf Arbeit ("doppelte Dividende").

Wo Verbrauchsteuern auf für gewerbliche Zwecke bestimmtes Diesel gesenkt werden müssten, hat dies nicht zwangsläufig eine Reduktion der nominalen Staatseinnahmen zur Folge, da dies durch andere Einnahmen wie z. B. Steuern auf andere Produkte oder Infrastrukturabgaben kompensiert werden könnte.

Eine relativ restriktive Definition von "gewerblichen Zwecken" ist höheren Steuereinnahmen förderlich und verstärkt die umweltpolitische Wirksamkeit der Regelung.

Die Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke mindert die Anreize für Steueroptimierung und ermöglicht den Mitgliedstaaten eine bessere Einnahmeplanung.

7.3. Auswirkungen auf die Umwelt

Die Durchführung der vorgeschlagenen Richtlinie hätte generell eine Verringerung der Emission von Schadstoffen wie Stickoxiden (NO_x), flüchtigen organischen Verbindungen (VOC), Schwefeldioxid (SO₂) und Partikeln (PM) zur Folge. Außerdem würden die CO₂-Emissionen allgemein reduziert. In einem Mitgliedstaat allerdings würden die Verbrauchsteuern erheblich sinken - im Vereinigten Königreich. Diese Senkung würde mit der Einführung von Gebühren für die Infrastrukturnutzung einhergehen, so dass die nachteiligen Folgen der Steuersenkung im Bereich der Umwelt kompensiert würden.

Veränderung der Schadstoffemissionen (in %, gemessen am Trend, 2010)

	EL	UK	E	I	NL	IRL	F	SF	D	EU-9
NO _x	-1,27%	0,44%	-0,86%	-0,15%	-0,39%	-0,92%	-0,27%	-0,34%	-0,03%	-0,22%
PM	-1,34%	0,70%	-0,92%	-0,24%	-0,54%	-1,34%	-0,28%	-0,32%	0,00%	-0,17%
VOC	-0,99%	0,25%	-0,54%	-0,02%	-0,17%	-0,85%	-0,07%	-0,24%	-0,01%	-0,13%
SO ₂	-2,02%	0,21%	-0,62%	-0,10%	-0,22%	-1,28%	-0,16%	-0,24%	-0,02%	-0,17%
CO ₂	-1,76%	0,19%	-0,47%	-0,08%	-0,16%	-1,14%	-0,15%	-0,22%	-0,02%	-0,14%

Quelle: Simulationen im Rahmen von Tremove

Die sich aus der vorgeschlagenen Richtlinie ergebende größere Bedeutung der Verbrauchsteuern steht im Einklang mit dem Bestreben, die Abgabenbelastung des Verkehrs zu variieren und einen räumlichen Bezug herzustellen.

Dieser Vorschlag leistet einen Beitrag zur Beantwortung der Frage nach der Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Festsetzung höherer Verbrauchsteuern für Nutzfahrzeuge unter 16 t auch unter umweltpolitischen Aspekten gerechtfertigt ist, da diese Fahrzeuge vergleichsweise höhere externe Kosten verursachen als schwerere Fahrzeuge.

Die Kommission weist darauf hin, dass im Zusammenhang mit der Problematik der Internalisierung externer Kosten noch weitere, anspruchsvollere Initiativen ins Auge gefasst werden. Zu nennen wären insbesondere Maßnahmen zur Tarifierung der Infrastrukturkosten und zur Harmonisierung der Mindestklauseln in Beförderungsverträgen im Hinblick darauf, dass im Falle von Preissteigerungen (z.B. bei Kraftstoffen) die Beförderungstarife angepasst werden können.⁴⁰

⁴⁰

Siehe Weißbuch über die europäische Verkehrspolitik.

Die vorgeschlagene Richtlinie dürfte auch Auswirkungen auf die Gemeinschaftsstrategie zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und zur Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs⁴¹ haben. Dieser Aspekt wird in der Mitteilung der Kommission "Umsetzung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen - Zweiter Jahresbericht über die Wirksamkeit der Strategie (Berichtsjahr 2000)"⁴² behandelt.

Diese vom Rat im Jahre 1996 genehmigte Strategie⁴³ zielt darauf ab, die spezifischen CO₂-Emissionen von neuen Personenkraftwagen bis 2005, spätestens aber bis 2010, auf durchschnittlich 120 g/km zu senken. Dazu wurden Vereinbarungen mit der Automobilindustrie⁴⁴ geschlossen, in die Mitgliedsunternehmen folgender Verbände einbezogen sind: Europa: Dachverband der Europäischen Automobilhersteller (Association des Constructeurs Européens d'Automobiles - ACEA)^{45,46}; Japan: Japan Automobile Manufacturers Association (JAMA)⁴⁷; Korea: Korea Automobile Manufacturers Association (KAMA)⁴⁸. Die Kommission hat die Verpflichtungen gebilligt und in Empfehlungen umgesetzt.⁴⁹ Allen Vereinbarungen gemeinsam ist das quantitative Ziel, nämlich den Durchschnitt der CO₂-Emissionen der in der EU verkauften neuen Personenkraftwagen auf 140 g/km zu senken, wobei die der JAMA und der KAMA angehörenden Hersteller bis 2009 Zeit haben und die dem ACEA angehörenden Hersteller bis 2008. Alles in allem kommt die Umsetzung der Gemeinschaftsstrategie zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs gut voran. Damit das mit der Gemeinschaftsstrategie angestrebte Ziel eines durchschnittlichen CO₂-Ausstoßes von 120 g/km erreicht werden kann, muss die Gemeinschaft jedoch auch weiterhin auf steuerliche Maßnahmen zurückgreifen.

Bisher fiel die Verringerung des Kraftstoffverbrauchs bei Fahrzeugen mit Dieselmotor wesentlich deutlicher aus als bei Fahrzeugen mit Benzinmotor. Kurzfristig wächst der Marktanteil von Dieselfahrzeugen, aber diese Tendenz dürfte längerfristig durch die Einführung von Motoren mit Benzin-Direkteinspritzung aufgefangen werden. Ohne steuerliche Ausgleichsmaßnahmen der Mitgliedstaaten im Sinne von Abschnitt 7.2 kann die Verringerung der CO₂-Emissionen nach Schätzung der Kommission etwas langsamer verlaufen, weil dann nämlich die Zahl der Neuzulassungen von Personenwagen mit Dieselmotor zurückgehen dürfte. Inwiefern das Ziel erreicht wird, ist derzeit noch nicht abzusehen und ist Gegenstand des einschlägigen Überwachungsprogramms der Gemeinschaft.

⁴¹ KOM(95) 689 endg. und Schlussfolgerungen des Rates vom 25.6.1996.

⁴² KOM(2001) 643 endgültig vom 8.11.2001.

⁴³ Schlussfolgerungen des Rates vom 25.6.1996.

⁴⁴ KOM(1999) 446 endgültig

⁴⁵ ACEA-Mitglieder: BMW AG, DaimlerChrysler AG, Fiat S.p.A., Ford of Europe Inc., General Motors Europe AG, Dr. Ing. H.c.F. Porsche AG, PSA Peugeot Citroën, Renault SA, Volkswagen AG, AB Volvo.

⁴⁶ KOM(98) 495 endg.

⁴⁷ JAMA-Mitglieder: Daihatsu, Fuji Heavy Industries (Subaru), Honda, Isuzu, Mazda, Nissan, Mitsubishi, Suzuki, Toyota.

⁴⁸ KAMA-Mitglieder: Daewoo Motor Co. Ltd., Hyundai Motor Company, Kia Motors Corporation.

⁴⁹ Empfehlungen der Kommission 1999/125/EG, 2000/303/EG und 2000/304/EG.

7.4. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Für die Beförderungsunternehmen ist von Bedeutung, dass die allmähliche Annäherung der Niveaus der Verbrauchsteuern auf Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke zu einer erheblichen Minderung der Wettbewerbsverzerrungen auf den jetzt liberalisierten Märkten beiträgt und auch zu mehr Preisstabilität führen dürfte.

Im Zeitraum vor der Harmonisierung sorgt die vorgeschlagene Verringerung der Bandbreite dafür, dass etwaige höhere Kraftstoffkosten der Beförderungsunternehmen innerhalb der Betriebskosten progressiv zunehmen. Die maximale jährliche Erhöhung beträgt ca. 20 Euro pro 1 000 Liter Kraftstoff. Bezogen auf den mittleren Durchschnittsverbrauch eines 40 t - Lkw, beträgt die dadurch bedingte Betriebskostenerhöhung pro Jahr ca. 1 000 Euro, d. h. 1 % der jährlichen Betriebskosten eines solchen Lkw.

Für kleinere Lkw betragen die Kraftstoffkosten einen kleineren Teil der gesamten Betriebskosten, da diese durchschnittlich kürzere Strecken zurücklegen und der Kraftstoffverbrauch erheblich geringer ist als bei größeren Lkw.

Es sollte hinzugefügt werden, dass die progressive Zunahme die Weitergabe der Mehrkosten durch die Transportfirmen an die Auftraggeber erleichtert und ihnen die Anpassung daher erleichtert.

Des weiteren ist die Kommission der Meinung, dass etwaige höhere Verbrauchsteuern auf Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke durch eine Senkung anderer Abgaben, etwa der jährlichen Kraftfahrzeugsteuer oder der Versicherungssteuer, kompensiert werden können.

Demzufolge sollten die Auswirkungen auf die Betriebskosten der Beförderungsunternehmen, insbesondere der kleinen, gering sein und zu keinen nicht tragbaren Belastungen führen.

Die vorgeschlagene Definition dessen, was als "gewerbliche Zwecke" anzusehen ist, dürfte keine größeren Veränderungen der Angebots- und Nachfragestrukturen im Beförderungsgewerbe zur Folge haben, da die betreffenden Märkte nach allgemeiner Überzeugung nur ein sehr geringes Maß an Kreuzpreiselastizität aufweisen.

Die vorgesehene Definition für "gewerbliche Zwecke" gewährleistet, dass die Regelung von Unternehmen jeder Größe bei der Beförderung für eigene und für fremde Rechnung in Anspruch genommen werden kann.

In Bezug auf die Automobilindustrie zeigen die Tremove-Simulationen, dass die Auswirkungen der vorgeschlagenen Richtlinie auf den Anteil der Fahrzeuge mit Dieselmotoren am Gesamtfahrzeugbestand nur geringfügig sind und dass diese Auswirkungen durch gezielte Maßnahmen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Neutralität der Kraftfahrzeugbesteuerung noch verringert werden könnten. Es dürfte klar sein, dass der Erfolg der Fahrzeuge mit Dieselmotor nicht nur auf die Kraftstoffkosten zurückzuführen ist, sondern auf eine Reihe von Faktoren wie etwa Fahrverhalten und technische Leistung.

Was die Mineralölwirtschaft betrifft, so könnte eine Anhebung der Verbrauchsteuern auf Dieselkraftstoff den wachsenden Verbrauch dieses Erzeugnisses eindämmen, was insofern relevant wäre, als die Raffineriekapazitäten in Europa strukturell nicht ausreichen, um die Nachfrage zu befriedigen. Eine solche Entwicklung würde die Abhängigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Energieversorgung mindern und die Versorgungssicherheit verbessern.

7.5. Auswirkungen für den Bürger

In diejenigen Mitgliedstaaten, die ihre Verbrauchsteuersätze 2003 erhöhen müssen, bedeutet der Vorschlag eine Erhöhung der jährlichen Kraftstoffkosten von maximal 60 bis 70 Euro pro nicht für gewerbliche Zwecke genutztem Fahrzeug⁵⁰. Die betroffenen Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, die Erhöhung der Verbrauchsteuer durch andere transportbezogene Steuersenkungen (teilweise) zu kompensieren, und damit die Auswirkungen des Vorschlags auf die Fahrzeugbesitzer zu reduzieren⁵¹. Diese Steuerumverteilung könnte sich für Haushalte mit geringem Einkommen, die Probleme haben, einmalige Jahressteuern auf fester Basis zu bezahlen, günstig auswirken.

Allerdings ist die Kommission der Auffassung, dass die Kraftfahrzeugbesteuerung insgesamt mit dem Ziel einer stärkeren Differenzierung zu reformieren ist, damit der Verbraucher mit den echten Beförderungspreisen entsprechend der Nutzung konfrontiert wird.

7.6. Auswirkungen auf die Beitrittskandidatenstaaten

Viele der Beitrittskandidatenstaaten haben heutzutage Verbrauchsteuersätze, die erheblich unter denen der Mitgliedstaaten liegen. Während einige Beitrittskandidatenstaaten bereits die Minimalsätze der Richtlinie 92/82/EWG erfüllen, sind einige noch dabei, ihre Steuersätze an die Minimalsätze anzugleichen und werden erst zum Beitrittsdatum das gegenwärtige EU-Recht anwenden.

Der vorliegende Vorschlag hat ambitionierte Ziele. Die Bandbreite um den Leitsatz ist für einige der Beitrittskandidatenstaaten ausreichend groß bemessen, um ohne nennenswerte Schwierigkeiten am Konvergenzmechanismus teilnehmen zu können. Für viele der Beitrittskandidatenstaaten sind aber angesichts ihrer jetzigen Verbrauchsteuersätze, des ökonomischen Anpassungsprozesses und der geringen Einkommen erhebliche ökonomische und soziale Probleme durch den weiteren Anstieg der Minimalsteuersätze zu erwarten. Die zu erwartenden Preissteigerungen werden die Bürger und die Gesamtwirtschaft negativ beeinflussen und können insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen eine untragbare Belastung werden. Die meisten Beitrittskandidatenstaaten haben auch kaum eine Möglichkeit einer internen Kompensation dieser zusätzlichen Lasten. Die Kommission schlägt daher vor, falls notwendig, Übergangsregelungen zu genehmigen. Diese sollten maximal bis 2012 gelten und einen klaren Zeitplan für die schrittweise Annäherung der Beitrittskandidatenstaaten an die gemeinschaftlichen Mindestsätze vorsehen. Wenn der vorliegende Vorschlag angenommen wurde, sollten die Einzelheiten in den Beitrittsverhandlungen festgelegt werden.

7.7. Rechtssicherheit

Die Frage der Rechtssicherheit ist ein sehr wichtiger Aspekt des Richtlinienvorschlags. Die Kommission hat deshalb mit äußerster Sorgfalt die Auswirkungen des Vorschlags unter dem Aspekt der Regeln des EG-Vertrags für staatliche Beihilfen geprüft. Möglicherweise wären von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der vorgeschlagenen Richtlinie getroffene Maßnahmen als staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag

⁵⁰ Annahmen: Jahresfahrleistung 15 000 km, Verbrauch 7 l/100 km.

⁵¹ Die einzige Ausnahme ist Luxemburg, dort ist nur eine Teilkompensation möglich. Für Griechenland, Belgien, Österreich, Spanien und Portugal sind die Zulassungs- und jährliche Kraftfahrzeugsteuer weitaus höher als der Anstieg der Mineralölsteuer für Dieselmotoren, der nicht für gewerbliche Zwecke bestimmt ist.

einzustufen. Die Kommission ist jedoch zu dem Schluss gelangt, dass in diesen Fällen die fraglichen Beihilfen grundsätzlich als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden könnten. Die Festlegung eines gemeinschaftsrechtlichen Rahmens für die Besteuerung von Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke im Rahmen einer allmählichen Harmonisierung macht es möglich, die derzeit noch bestehenden Disparitäten im Zusammenhang mit diesem für die Beförderungskosten so wichtigen Element zu reduzieren. Die Kommission steht daher den fraglichen steuerlichen Maßnahmen unter wettbewerbsrechtlichen und insbesondere beihilferechtlichen Aspekten eher positiv gegenüber.

Darüber hinaus enthält der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen⁵² Vorschriften für alle Betriebsbeihilfen, die in Form von Steuerermäßigungen oder -befreiungen gewährt werden. Unter Nummer 51 sind die Voraussetzungen festgelegt, unter denen nicht-degressive Steuerermäßigungen mit langer Laufzeit als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden können. Insbesondere muss der von dem betreffenden Mitgliedstaat beabsichtigte Steuersatz über dem gemeinschaftsrechtlich festgelegten Satz liegen. Ein Kernelement dieses Vorschlags ist es jedoch gerade, dass der Steuersatz für Dieselkraftstoff für nichtgewerbliche Zwecke nicht unter dem Satz liegen darf, der für Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke gilt. Macht ein Mitgliedstaat von der Möglichkeit der Staffelung dieser beiden Sätze Gebrauch, so ist der für die Verwender von Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke entstehende Vorteil, der möglicherweise eine staatliche Beihilfe darstellt, zwangsläufig die Folge einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift, die für Dieselkraftstoff für nichtgewerbliche Zwecke einen höheren als den nach der Richtlinie vorgeschriebenen Mindestsatz vorsieht. Die Verbrauchsteuersätze der Mitgliedstaaten für Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke liegen immer über dem gemeinschaftlichen Mindestsatz, der in dem der Harmonisierung vorangehenden Übergangszeitraum gilt. Ist das Harmonisierungsziel einmal erreicht, wird der Begriff des gemeinschaftlichen Mindestsatzes gegenstandslos, da der anzuwendende Steuersatz Mindest- und Höchstsatz zugleich ist. Schließlich weist die Kommission noch darauf hin, dass die Verbrauchsteuer auf Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke eindeutig auf einem Niveau liegt, das für die Unternehmen einen Anreiz darstellt, zur Verbesserung der Umweltbedingungen beizutragen. Grundsätzlich sind also alle Voraussetzungen dafür erfüllt, dass etwaige Beihilfen als mit den erwähnten Bestimmungen unter Nummer 51 des Gemeinschaftsrahmens vereinbar angesehen werden können.

Was die Verbrauchsteuerermäßigung im Rahmen einer Tarifierung der Benutzung der Straßeninfrastruktur anbelangt, so weist die Kommission darauf hin, dass nach Artikel 73 EG-Vertrag Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs entsprechen, mit dem gemeinsamen Markt vereinbar sind.

Die Gemeinschaft tritt nachdrücklich für eine Politik zur Schaffung eines nachhaltigen Verkehrssystems ein, die Maßnahmen zur Kompensation derjenigen zusätzlichen Kosten gestattet und fördert, die den anderen, konkurrierenden Verkehrsträgern etwa im Zusammenhang mit der Abnutzung der Infrastruktur, mit Umweltverschmutzung, Lärm, Überlastung, gesundheitlichen Auswirkungen oder Unfällen entstehen und die nicht gedeckt sind. Diejenigen Mitgliedstaaten, die ein System zur Tarifierung der Benutzung der Straßeninfrastruktur einführen, um die externen Kosten im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu internalisieren, sollten ermächtigt werden, die Verbrauchsteuer auf Kraftstoffe zu staffeln, wenn gewährleistet ist, dass diese Verbrauchsteuerstaffelung nicht diskriminierend wirkt, dass der Unterschiedsbetrag den Betrag der internalisierten

⁵² ABl. C 37 vom 3.2.2001, S. 3.

zusätzlichen Kosten nicht übersteigt und dass der geltende gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebene Mindestsatz beachtet wird. Darüber hinaus werden die gemäß Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 92/81/EWG genehmigten Verbrauchsteuerbefreiungen und -ermäßigungen zugunsten des öffentlichen Personennahverkehrs durch die vorgeschlagene Richtlinie nicht in Frage gestellt.

8. SCHLUSSFOLGERUNG

Dieser Vorschlag für eine Richtlinie ist unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips ein wesentlicher Schritt in einem umfassenden Ansatz zur Verbesserung der ordnungsgemäßen Funktion des Binnenmarktes unter Berücksichtigung der Transport- und Umweltpolitik. Weitere Vorschläge, insbesondere eine Rahmenrichtlinie zu Infrastrukturabgaben, werden das Maßnahmenpaket der Gemeinschaft, dessen Ziel eine vollständige Internalisierung der Transportkosten ist, bald ergänzen.

Der vorliegende Vorschlag zielt auf eine Entflechtung der Struktur der Besteuerung von Dieselmotorkraftstoff je nach dessen Verwendung für gewerbliche bzw. für nichtgewerbliche Zwecke ab.

Dies dürfte im Wesentlichen zwei Entwicklungen hervorrufen:

- Zum einen ergäbe sich eine Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Dieselmotorkraftstoff für gewerbliche Zwecke, was dem Funktionieren des Binnenmarktes dadurch zugute käme, dass die Wettbewerbsverzerrungen auf Güterkraftverkehrsmärkten erheblich reduziert würden; indirekt kämen die Wirtschaftsbeteiligten in den Genuss stabilerer Gestehungspreise.
- Zum anderen werden Minimalsteuersätze für nicht für gewerbliche Zwecke bestimmten Kraftstoff festgelegt, die Steuern auf nicht für gewerbliche Zwecke bestimmten Dieselmotorkraftstoff werden an die Steuern auf Benzin angepasst.

2002/0191 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES**zur Änderung der Richtlinie 92/81/EWG und der Richtlinie 92/82/EWG zur Schaffung einer Sonderregelung für die Besteuerung von Dieselmotorkraftstoff für gewerbliche Zwecke und zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Benzin und Dieselmotorkraftstoff**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93,

auf Vorschlag der Kommission¹,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments²,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses³,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 6 EG-Vertrag müssen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung die Erfordernisse des Umweltschutzes in die Gemeinschaftspolitik einbezogen werden.
- (2) Das Weißbuch "Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft"⁴ hebt die Notwendigkeit der Kostenwahrheit für die Verkehrsbenutzer hervor und wirft die Frage auf, ob es - insbesondere unter dem Aspekt eines besseren Funktionierens des Binnenmarktes - einer Regelung über Kraftstoff für gewerbliche Zwecke bedarf.
- (3) Die Richtlinie 92/81/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Mineralöle⁵ und die Richtlinie 92/82/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze für Mineralöle⁶ regeln die Besteuerung von Kraftstoffen und namentlich von Gasöl, das als Kraftstoff verwendet wird (d.h. Dieselmotorkraftstoff). Die gemeinschaftsrechtlich festgelegten Mindestsätze wurden seit 1992 nicht mehr angepasst.

¹ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

² ABl. C [...] vom [...], S. [...].

³ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

⁴ KOM(2001) 370 endgültig vom 12.9.2001.

⁵ ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 12; Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 94/74/EG (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 46).

⁶ ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 19; Richtlinie geändert durch die Richtlinie 94/74/EG.

- (4) Die Verbrauchsteuern auf Kraftstoffe sind je nach Mitgliedstaat unterschiedlich. Im Gemeinschaftsdurchschnitt wird Dieselmotorkraftstoff niedriger besteuert als Benzin.
- (5) Seit Anfang der 90er Jahre wurden der Güter- und der Personenkraftverkehr durch eine Reihe von Verordnungen liberalisiert. Diese Liberalisierung hat in den betreffenden Sektoren zu mehr Wettbewerb geführt.
- (6) Die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen im Zusammenhang mit den zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschieden bei den Verbrauchsteuersätzen für Dieselmotorkraftstoff besteht hauptsächlich auf den Märkten für den grenzüberschreitenden Kraftverkehr.
- (7) Der Posten "Kraftstoff" macht einen erheblichen Teil der Betriebskosten von Kraftverkehrsunternehmen aus. Bei den schwersten Lastkraftwagen liegen die Kraftstoffkosten etwa doppelt so hoch wie bei leichteren Fahrzeugen.
- (8) Bei Nutzfahrzeugen gibt es drei Marktsegmente: leichte Fahrzeuge mit einem Gewicht von unter 7 t, mittelschwere Fahrzeuge mit einem Gewicht zwischen 7 t und 16 t sowie schwere Fahrzeuge mit einem Gewicht von über 16 t. Fahrzeuge über 16 t werden meist zur Beförderung schwerer oder voluminöser Lasten über lange Strecken oder zur Beförderung schwerer Lasten über kurze Strecken eingesetzt. Im grenzüberschreitenden Kraftverkehr werden im Wesentlichen Fahrzeuge über 16 t eingesetzt. Fahrzeuge unter 16 t werden eher im Verteilerverkehr eingesetzt, beispielweise zur Beförderung von Waren vom Auslieferlager zum Einzelhandel über kurze und mittlere Strecken. Die drei Marktsegmente weisen weder auf der Angebots- noch auf der Nachfrageseite eine nennenswerte Substituierbarkeit auf.
- (9) Der Markt für Omnibusse in der Gemeinschaft ist durch drei Produktmärkte gekennzeichnet: Stadtomnibusse, Überlandlinienbusse und Reiseomnibusse. Die Einteilung von Kraftfahrzeugen, die zur Beförderung von Personen bestimmt sind, ist in der Richtlinie 70/156/EWG des Rates vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger⁷ geregelt.
- (10) Seit Anfang der 90er Jahre nimmt bei Personenkraftwagen der Anteil von Fahrzeugen mit Dieselmotor stark zu.
- (11) Diejenigen Mitgliedstaaten, die ein den Gemeinschaftsvorschriften entsprechendes System zur Tarifierung der Benutzung der Straßeninfrastruktur einführen, sollten ermächtigt werden, die Verbrauchsteuer auf Kraftstoffe unter Steueraufsicht zu staffeln. Diese Verbrauchsteuerstaffelung sollte nicht diskriminierend wirken, nicht über den Betrag der internalisierten zusätzlichen Kosten hinausgehen und den gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen Mindestsatz beachten.

⁷ ABl. L 42 vom 23.2.1970, S.1; Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 2001/116/EG der Kommission (ABl. L 18 vom 21.1.2002, S.1).

- (12) Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung erfordern, dass die Verkehrsbenuzer in höherem Maße mit den "wahren" Kosten konfrontiert werden, die auch negativen externen Wirkungen Rechnung tragen. In die Preise von Waren, Dienstleistungen und anderen Tätigkeiten müssen die durch sie verursachten Umweltschäden eingehen. Wirtschaftliche Instrumente, ob Steuern, Emissionszertifikate oder Subventionen, gelten allgemein als wirksam, da sie durch Preisanreize bestimmte Verhaltensweisen im Sinne der Umweltfreundlichkeit hervorrufen oder beeinflussen.
- (13) Steuern stellen ein wirksames Mittel zur Bekämpfung diffuser Verschmutzungsquellen wie der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen dar.
- (14) Die Internalisierung der Umweltkosten ist im Allgemeinen bei Benzin stärker ausgeprägt als bei Dieselmotoren, vor allem, weil letzterer niedriger besteuert wird als Benzin. Diesbezüglich ist mehr Ausgewogenheit zwischen Benzin und Dieselmotoren herzustellen.
- (15) Die Besteuerung von Kraftstoffen für gewerbliche Zwecke und für private Zwecke ist zu entflechten. Diese Entflechtung kann am besten auf Gemeinschaftsebene vorgenommen werden.
- (16) Angesichts der derzeitigen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich des Werts der Verbrauchsteuern auf Dieselmotoren ist ein Verfahren zur Annäherung der Steuersätze für Dieselmotoren, der für gewerbliche Zwecke verwendet wird (im Folgenden "Dieselmotoren für gewerbliche Zwecke"), vorzuschlagen, das mittelfristig auf eine Harmonisierung hinausläuft. Es ist angebracht, dazu einen gemeinschaftlichen Leitsatz einzuführen, dem eine mit der Zeit abnehmende Bandbreite zugeordnet wird.
- (17) Für Mitgliedstaaten mit einer atypischen Besteuerung von Dieselmotoren in den sollten spezifische Regelungen vorgesehen werden.
- (18) Der gemeinschaftliche Leitsatz sollte indexiert werden. Diese Indexierung dient der Erhaltung des realen Werts der Verbrauchsteuersätze und einer gleichmäßigeren Verteilung der Harmonisierungslasten.
- (19) Eine allmähliche Annäherung der Niveaus der Verbrauchsteuern auf Dieselmotoren für gewerbliche Zwecke schränkt die Wettbewerbsverzerrungen auf den heute liberalisierten Märkten ein.
- (20) Die Definition von gewerblichen Zwecken soll die Gewähr dafür bieten, dass die Regelung von Unternehmen jeder Größe in Anspruch genommen werden kann. Es sollte sowohl die Beförderung für eigene Rechnung als auch die Beförderung für fremde Rechnung erfasst werden.
- (21) Dieselmotoren für nichtgewerbliche Zwecke sollte mindestens in gleicher Höhe besteuert werden wie Dieselmotoren für gewerbliche Zwecke.
- (22) Letztlich sollten Dieselmotoren für nichtgewerbliche Zwecke und Benzin nach Maßgabe der Umweltverträglichkeit dieser Kraftstoffe und der betreffenden Motoren auf nationaler Ebene gleichwertig besteuert werden. Die gemeinschaftlichen Mindestsätze der Verbrauchsteuer auf normalen Dieselmotoren und auf unverbleites Benzin sollten einander angenähert werden, bis sie identisch sind.

- (23) Die Möglichkeit zur Staffelung der Steuersätze lässt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, gemäß Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 92/81/EWG aus besonderen politischen Erwägungen weitere Verbrauchsteuerbefreiungen oder -ermäßigungen zu beantragen.
- (24) Die Mitgliedstaaten bemühen sich, etwaige Mehreinnahmen aus der Verbrauchsteuer unter dem Gesichtspunkt der globalen Haushaltsneutralität der betreffenden Maßnahmen zur Umstrukturierung der nationalen Steuersysteme, vor allem der Kraftfahrzeugbesteuerung im weiteren Sinne, zu nutzen.
- (25) Die Richtlinien 92/81/EWG und 92/82/EWG sollten entsprechend geändert werden -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Folgender Abschnitt IIa wird in die Richtlinie 92/81/EWG eingefügt :

"IIa. Gasöl für gewerbliche Zwecke

Artikel 8b

Die Mitgliedstaaten wenden nach Maßgabe der Artikel 8d und 8e auf Gasöl für gewerbliche Zwecke im Sinne von Artikel 8c einen spezifischen Steuersatz an.

Artikel 8c

Als "Gasöl für gewerbliche Zwecke" gilt Gasöl, das als Kraftstoff für folgende gewerbliche Zwecke verwendet wird:

- a) Beförderung von Gütern für eigene oder für fremde Rechnung mit einem ausschließlich zur Beförderung von Gütern im Straßenverkehr bestimmten Kraftfahrzeug mit oder ohne Anhänger mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 16 Tonnen oder darüber;
- b) Beförderung von Personen im Linien- oder Gelegenheitsverkehr mit einem Kraftfahrzeug der Klassen M2 oder M3 im Sinne der Richtlinie 70/156/EWG.

Artikel 8d

Ab dem 1. Januar 2003 gelten für Gasöl für gewerbliche Zwecke ein gemeinschaftlicher Verbrauchsteuer-Leitsatz und eine darauf bezogene Bandbreite.

Diese Bandbreite ist durch einen unteren und einen oberen Grenzwert definiert.

Die Bandbreite nimmt mit der Zeit ab.

Artikel 8e

Zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 31. Dezember 2009 können die Mitgliedstaaten unter Steueraufsicht die Verbrauchsteuersätze auf Kraftstoffe für bestimmte Fahrzeuge staffeln, wenn sie ein System zur Tarifierung der Benutzung der Straßeninfrastruktur einführen, das darauf abzielt, die Kosten des Verkehrs, wie

etwa Infrastrukturkosten, Kosten aufgrund von Überlastungen oder Umweltkosten, zu decken. Diese Staffelung darf nicht über den Betrag der internalisierten zusätzlichen Kosten hinausgehen; der geltende gemeinschaftliche Mindestsatz ist zu beachten.

Fahrzeuge im Sinne von Absatz 1 sind Fahrzeuge unter 16 Tonnen der Klassen N2 und N3 im Sinne der Richtlinie 70/156/EWG."

Artikel 2

Die Richtlinie 92/82/EWG wird wie folgt geändert:

1. Es wird folgender Artikel 4a eingefügt:

"Artikel 4a

Ab dem 1. Januar 2003 beträgt der Mindestsatz der Verbrauchsteuer auf unverbleites Benzin 360 Euro je 1 000 Liter.

Der Mindestsatz der Verbrauchsteuer auf unverbleites Benzin ist demjenigen für Gasöl für gewerbliche Zwecke im Sinne von Artikel 8c der Richtlinie 92/81/EWG anzugleichen, sobald letzterer den Betrag von 360 Euro übersteigt."

2. Artikel 5 Absatz 1 wird gestrichen.
3. Es wird folgender Absatz 5a eingefügt:

"Artikel 5a

- (1) Ab dem 1. Januar 2003 beträgt der in Artikel 8d der Richtlinie 92/81/EWG vorgesehene Leitsatz für Gasöl für gewerbliche Zwecke 350 Euro je 1 000 Liter. Zu diesem Zeitpunkt beträgt die Bandbreite Leitsatz plus/minus 100 Euro.

Unbeschadet des Absatzes 4 muss der von den einzelnen Mitgliedstaaten auf Gasöl für gewerbliche Zwecke angewandte Verbrauchsteuersatz innerhalb der auf den gemeinschaftlichen Leitsatz bezogenen Bandbreite liegen.

Der in einem bestimmten Jahr geltende Mindestsatz der Verbrauchsteuer auf Gasöl für gewerbliche Zwecke ist gleich dem in dem betreffenden Jahr geltenden Leitsatz abzüglich dem Wert der entsprechenden maximalen Abweichung der Bandbreite nach unten, d. h. der untere Grenzwert.

- (2) Ab dem 1. März 2004 werden die Grenzwerte der Bandbreite alljährlich zum 1. März entsprechend der Tabelle im Anhang einander angenähert.
- (3) Ab dem 1. März 2004 wird der gemeinschaftliche Leitsatz alljährlich zum 1. März nach Maßgabe der Inflation im vorangegangenen Jahr anhand des europäischen Verbraucherpreisindex gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2494/95 des Rates* indexiert.

Die Indexierung ist auf 2,5 % begrenzt, wenn der europäische Verbraucherpreisindex für das vorangegangene Jahr oder die geschätzte Inflationsrate für das laufende Jahr 2,5 % übersteigt.

Ab dem 1. Februar 2004 veröffentlicht die Kommission alljährlich am 1. Februar den gemeinschaftlichen Leitsatz in der Reihe C des *Amtsblatts der Europäischen Gemeinschaften*.

- (4) Mitgliedstaaten, die im Durchschnitt des Jahres 2002 auf Gasöl einen Verbrauchsteuersatz anwenden, der über dem 1,5-Fachen des am 1. Januar 2003 geltenden Leitsatzes liegt, können für Gasöl für gewerbliche Zwecke unter Beachtung des gemeinschaftlichen Mindestsatzes einen Verbrauchsteuersatz festsetzen, der nicht innerhalb der Bandbreite im Sinne des Absatzes 3 liegt.

Diese Möglichkeit gilt für einen Zeitraum von sieben Jahren, gerechnet vom 1. Januar 2003 an.

Diejenigen Mitgliedstaaten, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, legen einen Konvergenzplan fest, der darauf abzielt, dass der Verbrauchsteuersatz für Gasöl für gewerbliche Zwecke spätestens am 31. Dezember 2009 innerhalb der für die anderen Mitgliedstaaten geltenden Bandbreite liegt.

- (5) Ab dem 1. Januar 2003 beträgt der Mindestsatz der Verbrauchsteuer auf Gasöl, das kein Gasöl für gewerbliche Zwecke im Sinne von Artikel 8c der Richtlinie 92/81/EWG ist (im Folgenden "Gasöl für nichtgewerbliche Zwecke"), 302 Euro je 1 000 Liter.

Ab dem 1. Januar 2006 beträgt der Mindestsatz der Verbrauchsteuer auf dieses Gasöl 360 Euro je 1 000 Liter.

Der Mindestsatz der Verbrauchsteuer auf Gasöl für nichtgewerbliche Zwecke wird demjenigen für Gasöl für gewerbliche Zwecke angeglichen, sobald letzterer 360 Euro je 1 000 Liter übersteigt.

- (6) Der von den einzelnen Mitgliedstaaten auf Gasöl für nichtgewerbliche Zwecke angewandte Verbrauchsteuersatz darf den Verbrauchsteuersatz, den die betreffenden Mitgliedstaaten auf Gasöl für gewerbliche Zwecke anwenden, nicht unterschreiten.
- (7) Die Mitgliedstaaten streben unter Berücksichtigung der Umweltverträglichkeit dieser Kraftstoffe und der betreffenden Motoren eine gleichwertige Besteuerung von Gasöl für nichtgewerbliche Zwecke und von unverbleitem Benzin an.

* ABl. L 257 vom 27.10.1995, S.1."

Artikel 3

Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis zum 31. Dezember 2002 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Bei dem Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

Artikel 4

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Artikel 5

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

ANHANG

"ANHANG

(Artikel 5a, Absatz 2)

Jahr	Maximale Abweichung vom Leitsatz (in Euro)
1. Januar 2003	100
1. März 2004	86
1. März 2005	72
1. März 2006	58
1. März 2007	44
1. März 2008	30
1. März 2009	15
Ab 1. März 2010	0

"

