

Brüssel, den 29. Mai 2002

**STELLUNGNAHME**

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem

**"Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates**

**über die Einführung eines EDV-gestützten Systems**

**zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren"**

(KOM(2001) 466 endg. – 2001/0185 (COD))

---

Der Rat beschloss am 20. Dezember 2001, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einführung eines EDV-gestützten Systems zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren"*  
(KOM(2001) 466 endg. – 2001/0185 (COD))

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 8. Mai 2002 an. Berichterstatter war Herr WILKINSON.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 391. Plenartagung (Sitzung vom 29. Mai 2002) mit 79 gegen eine Stimme bei einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

\*  
\*   \*   \*

## 1. Einleitung

1.1 Mit der Einführung des Binnenmarktes wurden an den Regelungen für die Beförderung verbrauchssteuerpflichtiger Waren<sup>1</sup> grundlegende Änderungen vorgenommen. Die physischen Kontrollen an den Staatsgrenzen wurden durch administrative ersetzt, die sich auf die Begleitpapiere der Waren stützten, die von einem Mitgliedstaat in einen anderen verfrachtet oder in die EU eingeführt oder aus ihr ausgeführt wurden.

1.2 Die Steuersätze (Verbrauchs- und Mehrwertsteuer) für diese Waren wurden einander jedoch nicht angenähert und klaffen nach wie vor weit auseinander<sup>2</sup>. Dies eröffnet in manchen Fällen die Aussicht auf beträchtliche Profite durch Steuerhinterziehung. Die Schwächen des Systems werden jetzt in größerem Maßstab ausgenutzt, insbesondere durch organisierte Kriminalität.

1.3 Einer 1996 von der Gruppe hochrangiger Sachverständiger (HLG) durchgeführten Studie zufolge, an der sich Gebietskörperschaften aller Mitgliedstaaten beteiligten, betrug die geschätzten Einnahmeausfälle bei Tabakwaren und alkoholischen Getränken in jenem Jahr insgesamt rund 4,8 Mrd. Euro<sup>3</sup>. Im gleichen Jahr nahmen die Mitgliedstaaten rund 234 Mrd. Euro aus ver-

---

<sup>1</sup> Richtlinie 92/12/EWG des Rates.

<sup>2</sup> Das Verhältnis zwischen dem Mitgliedstaat mit den höchsten und demjenigen mit den niedrigsten Steuern beträgt z.B. für folgende Warengruppen:

- Kraftstoffe: bleifreies Benzin 2,1 : 1; Diesel 2,6 : 1
- Alkohol: Spirituosen 9,1 : 1, Bier 17 : 1. Bei nicht schäumendem Wein reichen die Sätze von null bis 2900 Euro pro Hektoliter reinen Alkohols.
- Tabak (Verbrauchssteuer insgesamt): 4,6 : 1.

<sup>3</sup> Davon entfielen 69% auf Steuerbetrug mit Tabakwaren und 31% auf alkoholische Erzeugnisse.

brauchssteuerpflichtigen Waren ein, was etwa 8,1% ihrer Gesamtsteuereinnahmen entspricht<sup>4</sup>. Die eingenommenen Beträge und ihr Anteil am Steueraufkommen waren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich.

1.4 1998 nahm der Rat (Wirtschaft und Finanzen) die Empfehlung der Kommission an, als langfristiges Ziel und vorbehaltlich des Ergebnisses einer Durchführbarkeitsstudie ein EDV-gestütztes Kontrollsystem für verbrauchssteuerpflichtige Waren<sup>5</sup> (zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung) einzuführen. Die Durchführbarkeitsstudie<sup>6</sup> wurde 2000 abgeschlossen. Der Vorschlag KOM(2001) 466 endg. hat die Einführung eines solchen computergestützten Systems zum Gegenstand, das gemeinhin als EMCS (Excise Movement and Control System = EDV-gestütztes Verbrauchsteuerkontrollsystem) bezeichnet wird. Der Vorschlag dient dem doppelten Ziel der Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der Vereinfachung des Systems.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Das gegenwärtige System, das sich auf Papierdokumente für Waren, die unter Steuer- aussetzung befördert werden, stützt, weist Unzulänglichkeiten auf. Wenn die richtigen Dokumente nicht oder fehlerhaft zurückgesandt werden, können auf den Versender (der auf solche Mängel keinen Einfluss hat) beträchtliche Geldstrafen zukommen. Die Wirtschaftsbeteiligten unterstützen daher nachdrücklich die vorgeschlagene Umstellung auf ein EDV-gestütztes System zur Vorgangserfassung. Sie hoffen, dass ein solches System den legalen Handel stärken und es gleichzeitig den Mitgliedstaaten erlauben wird, eine wirkungsvolle Kontrolle auszuüben. Sie betonen allerdings, dass EMCS von allen Mitgliedstaaten und Wirtschaftsbeteiligten einheitlich angewendet werden müsse<sup>7</sup>.

2.2 Da EMCS aber frühestens 2007 einsatzbereit sein wird, erachtet es der Ausschuss für notwendig, dass die Kommission (in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und den Wirtschafts- beteiligten) sich auch weiterhin um die Verbesserung des derzeitigen Systems bemüht<sup>8</sup>; dies wäre auch für die Einführung von EMCS hilfreich. Solche einstweiligen Verbesserungen dürfen die gegenwärtigen Regelungen jedoch nicht noch verwaltungsaufwändiger und komplizierter machen<sup>9</sup>.

2.3 Auch alle Mitgliedstaaten unterstützen das System, obwohl einige natürlich mehr, andere weniger zu gewinnen haben, da das Ausmaß der Steuerhinterziehung ebenso wie der Umfang des Handels mit Alkohol- und Tabakerzeugnissen erhebliche Unterschiede aufweist.

---

4 In diesem Gesamtbetrag sind die Verbrauchssteuern auf Heizöle enthalten, die in der Studie nicht mitberücksichtigt waren.

5 Verbrauchssteuerpflichtige Waren sind Mineralöle, alkoholische Getränke und Tabakwaren.

6 Durchgeführt von Alcatel TITN Answare.

7 Die Anwendung des gegenwärtigen Systems ist nicht einheitlich, z.B. im Hinblick auf die Behandlung alternativer Erledigungsnachweise durch die Mitgliedstaaten.

8 Am wichtigsten sind dabei Verbesserungen an SEED (System for Exchange of Excise Data – System für den Austausch von Verbrauchsteuerdaten) sowie der Flexibilität der Wirtschaftsbeteiligten im Hinblick auf alternative Nachweise für die Erledigung von BVD-Bewegungen.

9 Insbesondere das so genannte Frühwarnsystem sollte auf den Prüfstand kommen.

2.4 Die Kommission spricht in ihrem Vorschlag vom "Umfang, der Komplexität und den Gesamtkosten des Projekts" der Umstellung auf eine EDV-gestützte Verbrauchsteuerkontrolle. Das System müsste verschiedene Elemente der einzelstaatlichen Verwaltungen, der Kommission, des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) und der Wirtschaftsbeteiligten (Erzeuger, Abfüllbetriebe, Lagerhäuser, Händler usw.) in allen fünfzehn Mitgliedstaaten aufnehmen. Ein Element von zentraler Bedeutung wäre auch die Sicherheit.

2.5 Der System müsste sehr störungssicher arbeiten, da es ganzjährig rund um die Uhr in Betrieb sein muss und Betriebsunterbrechungen (Pannen oder Wartungsarbeiten) sehr kurz sein müssen. Die Anzahl der Vorgänge wird in der Durchführbarkeitsstudie auf 16 Millionen pro Jahr geschätzt (EU-15 für Tabak und Alkohol). Wenn Mineralöle einbezogen werden und neue Mitgliedstaaten hinzukommen, wird diese Zahl noch beträchtlich höher ausfallen.

2.6 Gegenwärtig gibt es schätzungsweise 80.000 Wirtschaftsbeteiligte, zu denen noch die Wirtschaftsbeteiligten aus denjenigen Ländern hinzuzurechnen sind, die der EU bis 2007 als dem Jahr, in dem das System frühestens einsatzbereit sein wird<sup>10</sup>, beigetreten sein werden. Die Kommission schätzt, dass die Gesamtzahl der Wirtschaftsbeteiligten – nach der Erweiterung – bei rund 200.000 liegen wird.

2.7 Der Ausschuss befürwortet eine möglichst baldige Umstellung auf EMCS, zum einen, um die Steuerhinterziehung zu bekämpfen, und zum anderen wegen der sich aus der Vollendung des Binnenmarktes ergebenden Notwendigkeit, den Verkehr von Waren unter Steueraussetzung zu verbessern. Außerdem wird das System auch bei den Bürgern Anklang finden, die sicherlich Verbesserungen begrüßen werden, die der Bekämpfung der Steuerhinterziehung dienen.

### 3. **Kosten**

3.1 Die für das Projekt veranschlagten Kosten sind hoch. Für die Kommission werden voraussichtlich Kosten von 35 Mio. Euro für Entwicklung und Einrichtung des Systems sowie jährliche Betriebskosten in Höhe von 4 Mio. Euro anfallen. Der Durchführbarkeitsstudie zufolge wird die Entwicklungs- und Einrichtungsphase die einzelnen Mitgliedstaaten zwischen 5 und 12 Mio. Euro und danach 1,7 bis 10 Mio. Euro pro Jahr kosten. Die Mitgliedstaaten prüfen derzeit, welche Kosten ihnen jeweils entstehen würden.

3.2 Für die Wirtschaftsbeteiligten, die dem System ausnahmslos angeschlossen sein müssen, dürften die anfallenden Kosten vergleichsweise gering sein, außer wenn ein größerer Wirtschaftsbeteiligter beschließt, seine eigene individuelle Anwendung für den Anschluss an das Gemeinschaftssystem zu entwickeln. Für diesen Fall ist mit Entwicklungskosten in Höhe von 140.000 Euro und jährlichen Betriebskosten von 15.000 Euro zu rechnen.

---

<sup>10</sup> Dem Vorschlag zufolge müssten Arbeiten zur Entwicklung und Installation des EDV-gestützten Systems spätestens neun Monate ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Entscheidung aufgenommen werden (vgl. Artikel 2 des Vorschlags) und werden bis zu ihrem Abschluss fünf Jahre in Anspruch nehmen.

3.3 Die Schätzungen unterstellen, dass die Wirtschaftsbeteiligten die notwendige System-schulung von ihrem jeweiligen Mitgliedstaat auf dessen Kosten erhalten, ebenso wie die benötigte Software.

3.4 Die Wirtschaftsbeteiligten werden sicher im Vergleich zum jetzigen System, das mit Papierdokumenten arbeitet, Einsparungen erzielen, die die Systemanschlusskosten verringern; diese Einsparungen werden im Vorschlag nicht beziffert. Die Mitgliedstaaten würden ihre Kosten sicherlich durch die Eindämmung der Steuerhinterziehung wieder hereinholen. Unter der Annahme, dass die Schätzungen zutreffend sind, wäre die Kostenwirksamkeit des Systems also gegeben.

3.5 Der Ausschuss stellt fest, dass der Vorschlag gemäß dem angefügten Finanzbogen nur die einzelnen Kosten umfasst, mit denen bis Ende 2006 zu rechnen ist. Diese Kostenplanung sollte mindestens auf 2007 ausgedehnt werden (vgl. Ziffer 2.2 dieser Stellungnahme) und auch die später durch die Einbeziehung der künftigen Beitrittsländer in das System zu erwartenden Kosten enthalten.

3.6 Wegen des zentralen Platzes, den die Kommission in dem vorgeschlagenen System einnimmt, darf es keine Verringerung des als nötig vorgesehenen Personals geben. Damit die Kommission auch weiterhin die dringend notwendigen Verbesserungen am gegenwärtigen, auf Papierdokumente gestützten System (vgl. Ziffer 2.2 oben) vornehmen kann, während sie am Aufbau des EMCS arbeitet, besteht vielmehr aller Anlass, ihr mehr Personal zuzuweisen, als in dem Vorschlag vorgesehen.

#### 4. Teilnehmer

4.1 Wie in dem Vorschlag deutlich gesagt wird, wird das EMCS seine vollen Vorteile nur entfalten, wenn alle Mitgliedstaaten und die Kommission für ihre aus dem Vorschlag entstehenden rechtlichen und finanziellen Verpflichtungen verbindliche Zusagen eingehen. Angesichts des Umfangs und der Komplexität des EMCS-Systems muss man sich darauf einstellen, dass der in der Durchführbarkeitsstudie geschätzte Ressourcenaufwand nicht ganz realistisch ist.

4.2 Angesichts des Zeitplans ist es sehr wahrscheinlich, dass mehrere Beitrittsländer Mitglied der EU werden, bevor das System einsatzbereit ist. Dies sollte sich in der Formulierung von Artikel 9 niederschlagen, in dem es klar heißen muss, dass die Bewerberländer informiert werden (nicht: "informiert werden können") und dass sie an den vorgesehenen Testläufen nicht nur teilnehmen dürfen, sondern dass sie Hilfe bei der Vorbereitung und Installation des Systems erhalten können. Den finanziellen Folgen, die dies verursacht, ist Rechnung zu tragen.

4.3 Ein weiteres Problem besteht darin, dass manche Beitrittsländer immer noch nicht über Systeme zur Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren verfügen, die den Anforderungen der Richtlinie 92/12/EWG gerecht werden. Daran wird in den Beitrittsverhandlungen sicher gedacht, aber die betreffenden Länder müssen über Erfahrung mit dem EU-System verfügen, bevor sie erwarten können, am EMCS teilzunehmen.

4.4 Die Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in das EMCS könnte zur Folge haben, dass das System später als geplant einsatzfähig ist.

## 5. Sicherheit

5.1 Die verantwortungsbewusste Beachtung der Sicherheitsaspekte ist von besonderer Wichtigkeit. Sie müssen den rechtmäßigen Betrieb des Systems sowie das Eigentum an den vertraulichen Geschäftsdaten, die im System erfasst sein werden, und deren Handhabung umfassen. Da man natürlich die modernsten Sicherheitsvorkehrungen nutzen möchte, die zum Zeitpunkt der System-einführung verfügbar sind, nimmt der Ausschuss zur Kenntnis, dass im Vorschlag in dieser Phase noch keine Einzelheiten genannt werden können.

5.2 Das System muss es erlauben, eindeutig ausfindig zu machen, wer für Waren, die irgendwo im Binnenmarkt unter Steueraussetzung befördert werden, rechtlich verantwortlich ist.

## 6. Technische Aspekte

6.1 Es ist mit ziemlicher Sicherheit davon auszugehen, dass EMCS technisch machbar ist. Diese Einschätzung beruht in gewissem Maße auf der erfolgreichen Einführung des neuen EDV-gestützten Informationssystems für das Versandverfahren (NCTS).

6.2 Das Verhältnis zwischen dem EMCS- und dem NCTS-System sollte im Vorschlag deutlicher dargestellt werden (nicht nur kurz in der Begründung), weil z.B. geplant ist, dass beide Systeme z.T. mit denselben Referenzlisten arbeiten, aber unterschiedliche Teilnehmer haben werden. Geprüft werden muss auch die Kompatibilität mit anderen Systemen, wie z.B. dem G7-Projekt zur Zollvereinfachung.

6.3 Dieser Vorschlag erstreckt sich nur auf verbrauchsteuerpflichtige Waren, die innerhalb des Binnenmarktes unter Steueraussetzung befördert werden. Der Vorschlag muss deutlich auf die Notwendigkeit adäquater Verbindungen zwischen dem EU-System (angeschlossene Lagerhäuser) und EU-Produktionseinrichtungen sowie den Ein- und Ausfuhrstellen für Im- bzw. Exporte aus/in Drittländern eingehen.

6.4 Der Ausschuss stellt fest, dass einige Mitgliedstaaten beabsichtigen, alle Dienste bis 2005 elektronisch anzubieten. Dabei wird darauf zu achten sein, dass diese Dienste mit dem vorgeschlagenen EMCS uneingeschränkt kompatibel sind.

## 7. Zusammenfassung

7.1 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt den Vorschlag wegen der Notwendigkeit einer wirkungsvolleren Bekämpfung der Steuerhinterziehung und wegen der für die Wirtschaftsbeteiligten im Binnenmarkt zu erwartenden Verbesserungen.

7.2 Er sieht sich jedoch zu folgenden Bemerkungen veranlasst:

- Entscheidend ist, dass jeder Mitgliedstaat und jedes Bewerberland vor dem Beitritt für seine aus dem Vorschlag entstehenden rechtlichen und finanziellen Verpflichtungen verbindliche Zusagen eingeht, da das System sonst nicht funktionieren wird.
- Angesichts der Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen, auf Papierdokumenten basierenden Systems und der langen Vorlaufzeit bis zur Einsatzreife des EMCS fordert der Ausschuss die Kommission auf, ihre Bemühungen zur Verbesserung des jetzigen Systems so bald wie möglich fortzusetzen.
- Die Aufstellung der im Einzelnen zu erwartenden Kosten sollte erweitert werden und mindestens bis 2007 reichen.
- Dem voraussichtlichen Beitritt mehrerer Bewerberländer innerhalb des geplanten Zeitrahmens ist voll Rechnung zu tragen; sie müssen vollständig informiert werden und sollten Unterstützung bei der Vorbereitung und Installation des EMCS-Systems erhalten.
- Die Beachtung aller Sicherheitsaspekte des EMCS ist zu gewährleisten.
- Das Verhältnis zwischen EMCS und NCTS sowie anderen Systemen ist zu klären.
- Spezielle Bestimmungen für Beförderungen aus Produktionseinrichtungen sowie für Ein- und Ausfuhren aus/in Drittstaaten sind klar darzulegen.

Brüssel, den 29. Mai 2002

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der Generalsekretär  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Göke FRERICHS

Patrick VENTURINI