



Sachstand

Gesetz zur Einführung einer Steuer auf Palmöl in Frankreich

Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens in Frankreich und kurzer Überblick zum Komplex „Palmölsteuer“ im europäischen Kontext

Gesetz zur Einführung einer Steuer auf Palmöl in Frankreich

Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens in Frankreich und kurzer Überblick zum Komplex „Palmölsteuer“ im europäischen Kontext

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 074/16
Abschluss der Arbeit: 02.08.2016
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Französisches Gesetzgebungsverfahren	4
2.1.	Ursprünglicher Gesetzesentwurf	4
2.2.	Senat – Erste Lesung – Einbringen des Änderungsantrages	4
2.2.1.	Steuertarif	5
2.2.2.	Steuerobjekt	5
2.2.3.	Steuersubjekt	5
2.2.4.	Ergebnis der Beratungen	5
2.3.	Nationalversammlung – Zweite Lesung – Änderung des Gesetzesvorschlages	5
2.4.	Senat – Zweite Lesung – Streichung des Art. 27 A	6
2.5.	Nationalversammlung – Neue Lesung – Neuer Regelungsinhalt	6
2.6.	Senat – Neue Lesung – Zustimmung	6
2.7.	Nationalversammlung – Abschließende Beratung	7
3.	Initiatoren und Unterstützer des Gesetzesentwurfs	7
4.	Zentrale Argumente in der parlamentarischen Debatte	7
5.	Zölle und Steuern auf Palmöl in der Europäischen Union	8
5.1.	Zoll auf Palmöl	8
5.2.	Besteuerung von Palmöl	8
5.3.	Importbeschränkungen auf Palmöl	9
6.	Initiativen für eine „Palmölsteuer“ in Deutschland	9

1. Vorbemerkung

Schwerpunkt der Bearbeitung ist das französische Gesetzesvorhaben zur Einführung einer Steuer auf Palmöl. Da im ursprünglichen Gesetzesvorhaben der Regierung die Regelungen zur Besteuerung von Palmöl nicht enthalten waren, wird zunächst kurz der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens dargestellt, damit die einzelnen Änderungen besser nachvollzogen werden können. Daran anschließend wird die parlamentarische Debatte mit zentralen Argumenten zusammenfassend dargestellt. Abschließend folgt eine kurze Darstellung der steuerrechtlichen bzw. zollrechtlichen Behandlung von Palmöl innerhalb der Europäischen Union und in Deutschland.

2. Französisches Gesetzgebungsverfahren

Der Vorschlag zur Besteuerung von Palmöl ist kein isolierter Gesetzesvorschlag, sondern war in einem Änderungsantrag zu einem bereits laufenden Gesetzgebungsverfahren enthalten. Durch einen Änderungsantrag sollte in das Gesetz zur Biodiversität, das sich seit dem 26. März 2014 in der parlamentarischen Beratung befindet, eine Regelung zur Besteuerung von bestimmten pflanzlichen Ölen eingefügt werden. Davon mitumfasst ist insbesondere Palmöl, dem in der medialen Berichterstattung und der parlamentarischen Debatte der Fokus gehörte.

Zentrale Punkte des ursprünglichen Gesetzesvorhabens zur Biodiversität sind die Umsetzung des Nagoya-Protokolls und die Einrichtung einer nationalen Agentur für Biodiversität.¹

2.1. Ursprünglicher Gesetzesentwurf

Im ursprünglichen Gesetzesentwurf, der von der französischen Regierung in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess eingebracht wurde, waren keinerlei Regelungen zu pflanzlichen Ölen enthalten.²

2.2. Senat – Erste Lesung – Einbringen des Änderungsantrages

Nach erster Lesung in der Nationalversammlung wurde der Gesetzesentwurf dem Senat zur ersten Lesung übermittelt. Hier wurde ein Änderungsantrag eingebracht, der die Einfügung eines zusätzlichen Artikels (Art. 27 A) vorsah.³ Kernbestandteil dieser Änderung war die Einführung einer Steuer auf Palmöl, Palmkernöl und Kokosöl.⁴

1 s. die Begründung im Gesetzentwurf vom 26. März 2014, Assemblée nationale, Projet de loi, N° 1847.

2 s. Fn. 1.

3 Änderungsantrag zum Entwurf des Ausschusses: Sénat, Amandement N° 367 zu texte de la commission n° 608.

4 Im Folgenden wird zur vereinfachten Darstellung nur Palmöl genannt. Im Rahmen des französischen Gesetzentwurfs sind Palmkernöl und Kokosöl jedoch davon mitumfasst.

2.2.1. Steuertarif

Der „allgemeine Verhaltenskodex Steuern“ sollte dahingehend geändert werden, dass auf Palmöl eine Sondersteuer erhoben wird. Diese Sondersteuer sollte ab 2017 300 € pro Tonne Öl betragen, wobei bis 2020 jährliche Steigerungen dieses Steuersatzes vorgesehen waren. Für 2018 war ein Steuersatz von 500 € pro Tonne, für 2019 700 € pro Tonne und letztlich 2020 ein Steuersatz von 900 € pro Tonne vorgesehen. Danach sollte die Steuer flexibel im Jahresrhythmus mit Blick auf die Entwicklung der allgemeinen Verbraucherpreise durch Beschluss des Finanzministers angehoben werden.⁵

2.2.2. Steuerobjekt

Die Steuer sollte generell auf alle Produkte erhoben werden, die Palmöl enthalten und für den menschlichen Verzehr bestimmt sind. Erfasst sein sollte sowohl Palmöl in unveränderten Zustand, als auch Palmöl, das in anderen Lebensmitteln verarbeitet wurde. Maßgebend für die Steuerhöhe war jedoch immer der Gehalt des enthaltenen Palmöls und nicht das Gesamtgewicht des verarbeiteten Produkts.⁶

2.2.3. Steuersubjekt

Steuerschuldner sollten die in Frankreich ansässigen Produzenten oder Importeure von Palmöl bzw. der verarbeiteten Produkte sein. Nur Produkte, die für den Verbrauch in Frankreich bestimmt waren, sollten der Steuerpflicht unterfallen.⁷

2.2.4. Ergebnis der Beratungen

Diesem Änderungsantrag wurde zugestimmt und Art. 27 A wurde Teil des Gesetzes zur Biodiversität im Gesetzgebungsverfahren.

2.3. Nationalversammlung – Zweite Lesung – Änderung des Gesetzesvorschlags

Im beteiligten Ausschuss für nachhaltige Entwicklung der Nationalversammlung wurden verschiedene Änderungen der Regelung zur Besteuerung erfolgreich eingebracht.⁸ So wurde zum einen die Streichung der Staffelung der Beitragshöhe empfohlen, sodass keine automatische jährliche Steigerung vorgesehen war. Zum anderen wurde eine Reduzierung der Höhe des Steuerbeitrags auf 90 € pro Tonne empfohlen.⁹ Weiterhin wurde eine Ausnahmeregelung für nachhaltig

5 Art. 27 A Abs. 2 in der Fassung des Änderungsantrages Nr. 367 (Fn.3).

6 Art. 27 A Abs. 1 u. 4 in der Fassung des Änderungsantrages Nr. 367 (Fn.3).

7 Art. 27 A Abs. 3 u. 5 in der Fassung des Änderungsantrages Nr. 367 (Fn.3).

8 s. dazu den erarbeiteten Vorschlag des Ausschusses: Assemblée nationale, rapport législatifs, N° 3564 rectifié.

9 Änderungsantrag N° CD130 zu Assemblée nationale, Projet de loi, N° 3442.

produzierte Öle empfohlen¹⁰, die als nachhaltig zertifizierte Palmöle von einer zusätzlichen Besteuerung ausnehmen sollte.

Von der Nationalversammlung wurden diese Änderungen aufgegriffen, jedoch mit der Abweichung, dass nunmehr eine jährliche Staffelung der Steuersatzhöhe von anfänglich 30 € pro Tonne (2017) bis letztlich 90 € pro Tonne (2020) vorgesehen war.¹¹

2.4. Senat – Zweite Lesung – Streichung des Art. 27 A

Im Senat wurde durch einen erneuten Änderungsantrag eine komplette Streichung des Art. 27 A beschlossen¹² und das Gesetzesvorhaben zur Biodiversität enthielt nunmehr keinerlei Regelungen zur Besteuerung von pflanzlichen Ölen.

2.5. Nationalversammlung – Neue Lesung – Neuer Regelungsinhalt

Nach Beratungen im Vermittlungsausschuss wurde der Gesetzentwurf erneut in die Nationalversammlung zur Beratung eingebracht. Der Ausschuss für nachhaltige Entwicklung empfahl der Nationalversammlung eine Rückgängigmachung der Streichung des Art. 27 A¹³ und damit eine Rückkehr zur zuvor beschlossenen Staffelung von 30 € pro Tonne (2017) bis 90 € pro Tonne (2020).

Während der Beratungen über den Gesetzesentwurf in der Nationalversammlung wurde eine Streichung der Regelungen zur Steuer auf Palmöl favorisiert. Daraufhin wurde ein Änderungsantrag der Regierung angenommen, der eine Streichung der konkreten Regelungen zur Besteuerung vorsieht.¹⁴ Diese werden ersetzt durch eine abstrakte Aufgabenbeschreibung. Nunmehr enthält Art. 27 A die Regelung, dass innerhalb von sechs Monaten ab Inkrafttreten des Gesetzes zum einen Steuern auf Palmöl, das für den menschlichen Verzehr bestimmt ist, erhoben werden sollen und zum anderen, dass nachhaltig produzierte Öle nach objektiven Kriterien zertifiziert und gefördert werden sollen.

2.6. Senat – Neue Lesung – Zustimmung

Dieser Regelung stimmte auch der Senat zu. Ein erneuter Änderungsantrag¹⁵, der ein Wiedereinfügen der konkreten Regelung zur Besteuerung von Palmöl vorsah, wurde durch den Senat abgelehnt.

10 Änderungsantrag N° CD436 zu Assemblée nationale, Projet de loi, N° 3442.

11 Änderungsantrag N° 1 zu Assemblée nationale, Projet de loi, N° 3564.

12 Änderungsantrag N° COM-62 zu Sénat, Projet de loi n° 484.

13 nach Änderungsantrag N° CD107 und N° CD58 zu Assemblée nationale, Projet de loi, N° 3748

14 Änderungsantrag N° 457 zu Assemblée nationale, Projet de loi, N° 3833

15 Änderungsantrag N° COM-71 zu Sénat, Projet de loi n° 723.

2.7. Nationalversammlung – Abschließende Beratung

Auch während der abschließenden Beratung in der Nationalversammlung wurden keine weiteren Änderungen am Regelungsgehalt des Art. 27 A vorgenommen. Lediglich durch die Änderung der Nummerierung im Gesetzesentwurf ist die Regelung nun in Art. 47 enthalten.¹⁶

3. Initiatoren und Unterstützer des Gesetzesentwurfs

Der Änderungsantrag im Senat, der die erstmalige Einfügung eines Art. 27 A vorsah,¹⁷ wurde von einer Gruppe Parlamentarier eingebracht. Verantwortlich zeichnend waren dafür die Senatorinnen und Senatoren A. Archimbaud, A. Gattolin, M.-Chr. Blandin, R. Dantec und J. Labbé. Unterstützt wurde der Antrag von den Mitgliedern der Fraktion „Groupe écologiste“.

4. Zentrale Argumente in der parlamentarischen Debatte

Begründet wurde der initiale Änderungsantrag mit Verweis auf Aspekte des Umweltschutzes und Gesundheitsschutzes.¹⁸ Das Erfordernis der beabsichtigten Lenkungswirkung der Steuer wurde damit begründet, dass der Anbau von Ölpalmen die Vegetation in den Anbauregionen nachhaltig verändern würde. Dies gelte für alle Formen von Ölplantagen, explizit auch solche die als nachhaltig klassifiziert wurden. Ferner wurde darauf verwiesen, dass der Konsum von Palmöl in verarbeiteten Lebensmitteln negative gesundheitliche Folgen (kardiovaskuläre Erkrankungen und Erhöhung des Alzheimerisikos) haben würde. Die progressive Steigerung des Steuertarifs sollte letztlich dazu führen, dass die Steuer eine Drosselwirkung entfaltet.

Diese Punkte wurden auch in der weiteren parlamentarischen Debatte¹⁹ aufgegriffen und unterstrichen. So wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass durch eine höhere Besteuerung die fortschreitende Veränderung der Vegetation in den Anbauländern gestoppt werden könne.

In diesem Zusammenhang wurde eine Ausnahmegesetzgebung für ökologisch nachhaltig produziertes Palmöl vorangebracht. Es setzte sich die Ansicht durch, dass Palmöl, welches als nachhaltig produziert zertifiziert wurde, von einer zusätzlichen Besteuerung ausgenommen werden sollte. Hierzu entwickelte sich jedoch im Rahmen der parlamentarischen Diskussion die Ansicht, dass die derzeit vorhandenen Zertifizierungssysteme nicht ausreichend seien, um eine Besteuerung nach objektiven Kriterien zu ermöglichen und somit verfassungsrechtliche Probleme drohen würden, wenn man sich für eine unterschiedliche Besteuerung entscheiden würde.

Weiterhin wurde das Argument geäußert, dass jedoch bei einer einheitlichen Besteuerung von Palmöl, das nachhaltig produziert wurde, und Palmöl, das beispielsweise von Ölpalmen aus zu-

16 Assemblée nationale, Texte adopté N° 803.

17 s. dazu 2.2.; Fn. 3.

18 Im Änderungsantrag N° 367 zu Sénat, texte de la commission n° 608 enthaltene Begründung.

19 s. dazu insbesondere Parlamentsprotokoll zur Sitzung des Senats vom 21. Januar 2016.

vor brandgerodeten Plantagen stammt, Bauern benachteiligt werden, die sich für den kostenintensiveren nachhaltigen Anbau entschieden haben. Somit könnte nachhaltig produziertes Öl vom Markt verdrängt werden.

In der parlamentarischen Debatte wurde weiterhin darauf hingewiesen, dass Olivenöl und Palmöl in Frankreich unterschiedlich hoch besteuert werden und derzeit Olivenöl einer höheren Besteuerung als Palmöl unterliegt. Hier wurde jedoch auch argumentiert, dass die nunmehr zur Debatte stehende Besteuerung von Palmöl nicht zu einer einheitlichen Besteuerung führen würde. Vielmehr würde die Neueinführung der „Palmölsteuer“ zu einer weiteren Zersplitterung des Steuerrechts führen. Als Lösung wurde daher vorgeschlagen, die Ergebnisse einer bereits eingesetzten Kommission abzuwarten, die Vorschläge zu einer einheitlichen Besteuerung von Lebensmitteln erarbeiten soll.

Besondere Beachtung in der Berichterstattung zum Gesetzesvorhaben fand noch ein Argument zur Streichung einer Steuer auf Palmöl. Es wurde vorgebracht, dass insbesondere Indonesien, als Hauptexporteur von Palmöl auf dem Weltmarkt, politischen Druck ausübe.²⁰ So sei Frankreich damit gedroht worden, dass Indonesien bei Einführung einer Steuer auf Palmöl das Auftragsvolumen bei Airbus deutlich reduzieren wolle. Es wurden daher von den Abgeordneten negative Auswirkungen auf den französischen Arbeitsmarkt befürchtet.

5. Zölle und Steuern auf Palmöl in der Europäischen Union

5.1. Zoll auf Palmöl

Für die Einfuhr von Palmöl aus Drittländern in den Binnenmarkt der Europäischen Union wird ein einheitlicher Zolltarif erhoben. Dessen Höhe richtet sich zum einen nach dem Typ des importierten Palmöls. Zum anderen bestehen Handelsabkommen mit der Europäischen Union, die zu einem niedrigeren Zolltarif oder der Zollfreiheit führen können.

Die in der parlamentarischen Diskussion vorgebrachte „unterschiedliche Besteuerung“ von Palmöl und Olivenöl beruht auf unterschiedlichen Zolltarifen für diese Produkte.

Nationale Regelungen scheiden aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts in diesem Bereich aus.²¹

5.2. Besteuerung von Palmöl

Eine Besteuerung von Palmöl erfolgt jeweils nur durch die allgemeine Umsatzbesteuerung in den Mitgliedsstaaten. Eine Sondersteuer auf Palmöl ist derzeit nicht bekannt.

20 so Agenturmeldung: AFP vom 23. Juni 2016, „Frankreich verzichtet nun doch auf «Nutella-Steuer» auf Palmöl - Abgeordnete führen auch Druck aus Anbauländern an“.

21 Art. 31 AEUV.

In Deutschland unterliegt genießbares Palmöl dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 %.²²

5.3. Importbeschränkungen auf Palmöl

Eine Importbeschränkung auf Palmöl liegt auf Unionsebene derzeit nicht vor. Nationale Importbeschränkungen für Einfuhren aus Drittländern kommen aufgrund der einheitlichen Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union²³ grundsätzlich nicht in Betracht. Ebenso scheiden Importbeschränkungen auf Einfuhren aus anderen Mitgliedsstaaten im Binnenmarkt der Europäischen Union generell aus.²⁴

6. Initiativen für eine „Palmölsteuer“ in Deutschland

In Deutschland gibt es derzeit keine Gesetzesinitiativen, die eine besondere Besteuerung von Palmöl vorsehen.

Derzeit befindet sich lediglich ein Vorschlag der Bundestagsfraktion der Grünen in der parlamentarischen Beratung, der sich mit der Thematik „Palmöl“ beschäftigt. Hierin wird jedoch keine zusätzliche Besteuerung von Palmöl gefordert, sondern u.a. verbindliche Sozial- und Umweltstandards für die Palmölproduktion.²⁵

--- Ende der Bearbeitung ---

22 § 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG i.V.m. Nr. 26 lit. d) Anlage 2 zu UStG.

23 Art. 207 AEUV.

24 Art. 31 AEUV.

25 BT-Drs. 18/8398.