

07.054

Botschaft

**zur Genehmigung des Abkommens vom 31. Oktober 2006
zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung
der Italienischen Republik über die Nichterhebung
der Mehrwertsteuer auf den Tunnelgebühren für die Durchfahrt
des Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard**

vom 15. Juni 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf für einen Bundesbeschluss zur Genehmigung des Abkommens vom 31. Oktober 2006 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Italienischen Republik über die Nichterhebung der Mehrwertsteuer auf den Tunnelgebühren für die Durchfahrt des Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Juni 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Tunnelgebühren für die Durchfahrt durch den Grossen St. Bernhard unterstehen seit dem 1. Januar 2003 in Italien der Mehrwertsteuer, während sie in der Schweiz von der Mehrwertsteuer ausgenommen sind. Um diese Ungleichbehandlung zu beheben, soll in einem bilateralen Abkommen festgelegt werden, dass beide Staaten auf die Erhebung der Mehrwertsteuer verzichten.

Der Strassentunnel unter dem Grossen St. Bernhard verbindet via den Kanton Wallis das schweizerische Strassennetz mit dem italienischen Netz im Aosta-Tal. Seit der Öffnung des Strassentunnels für den Verkehr im Jahre 1964 wird für die Durchfahrt durch diesen Tunnel eine Gebühr erhoben.

Die Benützung öffentlicher Strassen ist im Allgemeinen gebührenfrei. Mit Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1958 betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über den Bau und Betrieb eines Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard hat die Bundesversammlung jedoch der Gesellschaft, die mit dem Betrieb des Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard betraut ist, die Bewilligung erteilt, Durchfahrtsgebühren zu erheben.

Die Tunnelgebühren, welche auf der italienischen Seite erhoben werden, unterlagen ursprünglich in Italien nicht der Mehrwertsteuer. Um die Gleichbehandlung zwischen der Schweiz und Italien sicherzustellen, erklärte die Eidgenössische Steuerverwaltung, dass auch sie auf die Erhebung der Mehrwertsteuer auf den Tunnelgebühren verzichte. Damit konnte eine gegenseitige Gleichbehandlung erreicht werden, ohne auf eine bilaterale Absprache zurückgreifen zu müssen.

Um die 6. EG-Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (6. EG-Richtlinie) und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes einzuhalten, musste Italien per 1. Januar 2003 auf den Gebühren für die Durchfahrt unter dem Grossen St. Bernhard die Mehrwertsteuer erheben. Seither sind im italienischen Einzugsgebiet die Gebühren für die Tunneldurchfahrt mit 20 Prozent Mehrwertsteuer belastet, während in der Schweiz die Tunnelgebühren nach wie vor nicht der Mehrwertsteuer unterliegen. Dies führt zu ungleichen Kosten für die Benutzer und Benützerinnen und zu Wettbewerbsverzerrungen. Italien hat deshalb bei der Europäischen Kommission ein Gesuch eingereicht, um die Ermächtigung zu erhalten, mit der Schweiz ein Abkommen zu schliessen, das Abweichungen von der 6. EG-Richtlinie enthält. Mit Entscheid vom 21. Oktober 2004 hat der Rat diese Ermächtigung erteilt.

In der Folge hat Italien im Mai 2005 auf diplomatischem Weg der Schweiz den Entwurf für ein Abkommen zwischen den Vertragsparteien übermittelt. Das Abkommen wurde am 29. September 2006 vom Bundesrat gutgeheissen und am 31. Oktober 2006 in Rom unterzeichnet. Es hält fest, dass die Gebühren für die Durchfahrt des Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard in beiden Staaten weder der Mehrwertsteuer noch einer anderen Umsatzsteuer unterliegen. Damit sollen die

bestehenden Preisunterschiede und die daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen bereinigt werden.

Dem Bund erwachsen durch dieses Abkommen mit der Italienischen Republik keine neuen finanziellen Belastungen, da mit diesem Abkommen für die Schweiz lediglich die geltende Praxis der Eidgenössischen Steuerverwaltung bestätigt wird.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Der Strassentunnel unter dem Grossen St. Bernhard, welcher via den Kanton Wallis das schweizerische Strassennetz mit dem italienischen Netz im Aosta-Tal verbindet, findet seine Rechtsgrundlage im Abkommen vom 23. Mai 1958 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über den Bau und Betrieb eines Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard (Abkommen von 1958; SR 0.725.151).

Die Benützung öffentlicher Strassen ist im Allgemeinen gebührenfrei. Mit der Annahme von Artikel 37 Absatz 2 der Bundesverfassung in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1958 konnte aber die Bundesversammlung Ausnahmen von diesem Grundsatz bewilligen. Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 82 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101).

Der Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1958 betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über den Bau und Betrieb eines Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard (SR 725.151) sieht in seinem Artikel 2 denn auch vor, dass die Gesellschaft, die mit dem Betrieb des Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard betraut ist, die Bewilligung erhält, Durchfahrtsgebühren zu erheben. Seit der Öffnung des Tunnels für den Verkehr im Jahre 1964 wird für die Durchfahrt durch diesen Tunnel eine Gebühr erhoben (Artikel 6 des Abkommens von 1958). Zuständig für die Erhebung der Tunnelgebühren für den Nord-Süd-Verkehr ist die Aktiengesellschaft Tunnel du Grand-Saint-Bernard SA (Tunnel SA) und für den Süd-Nord-Verkehr die Aktiengesellschaft Società italiana per il traforo del Gran San Bernardo (Sitrab SpA). Hauptaktionäre der Tunnel SA sind die Kantone Waadt und Wallis sowie die Stadt Lausanne.

Die Tunnelgebühren, welche auf der italienischen Seite erhoben werden, unterlagen ursprünglich in Italien nicht der Mehrwertsteuer. Am 1. Januar 1995 wurde in der Schweiz die Mehrwertsteuer eingeführt. Um die Gleichbehandlung der italienischen Sitrab SpA und der schweizerischen Tunnel SA sicherzustellen, erklärte die Eidgenössische Steuerverwaltung mit Brief vom 2. Februar 1995, dass auch sie auf die Erhebung der Mehrwertsteuer auf den Tunnelgebühren in der Schweiz verzichte. Damit konnte eine gegenseitige Gleichbehandlung erreicht werden, ohne auf eine bilaterale Absprache zurückgreifen zu müssen.

Auf den 1. Januar 2003 hat Italien die Bestimmung, welche die Gebühren für die Durchfahrt internationaler Tunnels von der Mehrwertsteuer ausnimmt, aufgehoben. Diese Änderung ist auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 12. September 2000 gegen Frankreich (C-276/97) und auf ein ähnliches Vertragsverletzungsverfahren zurückzuführen, das die Europäische Kommission am 15. Juli 2002 gegen Italien eingeleitet hat. In beiden Fällen ging es zwar um die Erhebung von Autobahngebühren im Allgemeinen. Doch um einem negativen Ausgang des Vertragsverletzungsverfahrens zuvorzukommen, unterstellte Italien die Tunnelgebühren der Mehrwertsteuer (legge 27 dicembre 2002, n° 289).

Als Folge dieser italienischen Gesetzesänderung muss die Sitrab SpA nun die italienische Mehrwertsteuer von 20 Prozent erheben. Das bedeutet, dass die im italienischen Einzugsgebiet erhobenen Gebühren für die Durchfahrt durch den Tunnel höher sind als die Gebühren auf schweizerischer Seite, denn in der Schweiz unterliegen die Tunnelgebühren nach wie vor nicht der Mehrwertsteuer. Für Fahrzeuge der Kategorie A2 (z.B. Personenwagen) beträgt die Gebühr im schweizerischen Einzugsgebiet beispielsweise 29 Franken (18,70 Euro), währenddem sie im italienischen Einzugsgebiet 34,80 Franken (22,40 Euro) kostet. Insbesondere bei Abonnements führt dies zu ungleichen Kosten für die Benutzer und Benutzerinnen und damit zu Wettbewerbsverzerrungen. Die Benutzer und Benutzerinnen, die ihre Abonnements an beiden Enden des Tunnels erwerben können, bevorzugen die Seite, an der es für sie wirtschaftlich am günstigsten ist, also die schweizerische. Selbst wenn auch die Schweiz die Mehrwertsteuer von derzeit 7,6 Prozent erheben würde, bliebe aufgrund der unterschiedlich hohen Steuersätze ein deutlicher Preisunterschied bestehen.

1.2 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Italien hat am 24. März 2004 bei der Europäischen Kommission ein Gesuch nach Artikel 30 der 6. EG-Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (6. EG-Richtlinie) eingereicht, um die Ermächtigung zu erhalten, mit der Schweiz ein Abkommen über die Befreiung der Tunnelgebühren von der Mehrwertsteuer zu schliessen. Artikel 30 der 6. EG-Richtlinie¹ sieht nämlich vor, dass der Europäische Rat (Ministerrat) auf Vorschlag der Europäischen Kommission einstimmig einen Mitgliedstaat ermächtigen kann, mit einem Drittland oder einer internationalen Organisation ein Übereinkommen zu schliessen, das Abweichungen von dieser Richtlinie enthält. Mit Entscheid vom 21. Oktober 2004 hat der Rat diese Ermächtigung erteilt (2004/737/EG).

Mit den erwähnten Problemen hat sich zudem die gemischte Kommission für den Strassentunnel unter dem Grossen St. Bernhard befasst, welche aufgrund von Artikel 9 des Abkommens von 1958 bestellt worden ist. Die gemischte Kommission hat für die richtige Durchführung dieses Abkommens zu sorgen und Schwierigkeiten zu beheben, die sich aus seiner Anwendung ergeben. Nach eingehender Beratung des Problems hat die gemischte Kommission das Geschäft zwecks Ausarbeitung eines Abkommens an die zuständigen nationalen Behörden weitergeleitet.

In der Folge hat Italien im Mai 2005 auf diplomatischem Weg über das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Schweiz den Entwurf für ein Abkommen zwischen den Vertragsparteien übermittelt. Dieser Entwurf hält fest, dass die Tunnelgebühren in beiden Vertragsstaaten von der Mehrwertsteuer befreit sind. Die zuständigen schweizerischen Behörden (Direktion für Völkerrecht, Integrationsbüro EDA/EVD, Eidg. Steuerverwaltung, Bundesamt für Justiz) haben am Abkommensentwurf die nötigen Anpassungen vorgenommen. Insbesondere sollte das Abkommen einen Hinweis auf die bereits bestehende Ausnahme für die schweizerische Tunnel SA enthalten, um das Gegenrecht sicherzustellen. Diese Änderungsanträge sind von der italienischen Seite berücksichtigt worden. Das Abkommen wurde am

¹ Seit dem 1. Januar 2007 Artikel 396 der neuen Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem.

29. September 2006 vom Bundesrat gutgeheissen und am 31. Oktober 2006 in Rom unterzeichnet.

1.3 Würdigung

Aus Sicht einer allgemeinen Verbrauchssteuer ist die Weiterführung der bisherigen Steuerausnahme zwar nur schwer vertretbar. Für das Abkommen sprechen aber folgende vor allem aussenpolitische und wirtschaftliche Gründe:

- Der Strassentunnel unter dem Grossen St. Bernhard stellt eine Besonderheit dar, weil er eine Verkehrsverbindung zwischen einem Mitgliedstaat und einem Nichtmitgliedstaat der Europäischen Union bildet. Ein Entscheid wie derjenige des Europäischen Gerichtshofes in Bezug auf die Besteuerung von Autobahngebühren, der in erster Linie den innergemeinschaftlichen Verkehr betrifft, ist daher nicht einfach ohne weiteres auf die Tunnelgebühren des Grossen St. Bernhard anwendbar.
- Der Tunnel unter dem Grossen St. Bernhard ist auch insofern ein Spezialfall, als er der einzige privat betriebene Strassentunnel in der Schweiz ist, der über die schweizerische Landesgrenze hinausgeht und bei dem für die Durchfahrt Gebühren erhoben werden.
- Die Steuerbefreiung der Tunnelgebühren auf beiden Seiten verhindert Wettbewerbsverzerrungen und damit ungleiche Kosten für Benutzer und Benutzerinnen des Strassentunnels, insbesondere bei Abonnementen. Da die Mehrwertsteuersätze in den beiden Ländern unterschiedlich hoch sind (I: 20 %, CH: 7,6 %), wären selbst bei einer Unterstellung der Tunnelgebühren unter die Mehrwertsteuer in beiden Ländern die Preise für die Durchfahrt von Italien in die Schweiz höher als in der Gegenrichtung.
- Italien hatte nie die Absicht, die Sitrab SpA der Mehrwertsteuer zu unterstellen, sondern tat dies einzig, um ein allfälliges Vertragsverletzungsverfahren mit der EU zu verhindern.
- Durch die einseitige Unterstellung der Sitrab SpA unter die Mehrwertsteuer wurde sodann das im Staatsvertrag verankerte Konsensprinzip nicht beachtet. Nach Artikel 8 des Abkommens von 1958 müssen nämlich die durch den Bau und den Betrieb des Tunnels aufgeworfenen Fragen hinsichtlich monetärer und fiskalischer Angelegenheiten Gegenstand besonderer Abmachungen zwischen der schweizerischen und der italienischen Regierung bilden.
- Seit dem Verzicht auf die Erhebung der Mehrwertsteuer durch die Eidgenössische Steuerverwaltung besteht diesbezüglich eine langjährige Verwaltungspraxis, die nicht ohne zwingenden Grund geändert werden soll.

2

Erläuterungen zum Abkommen

Der Abkommensentwurf findet seine Grundlage in Artikel 8 des Abkommens von 1958. Dieser Artikel sieht vor, dass Zoll- und Polizeifragen sowie fiskalische Themen, die im Zusammenhang mit dem Bau und dem Betrieb des Tunnels zu klären sind, in Sonderabkommen zwischen den Vertragsparteien geregelt werden.

Nach einer ausführlichen Präambel hält das Abkommen in seiner einzigen Bestimmung fest, dass die Gebühren für die Durchfahrt des Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard in beiden Staaten weder der Mehrwertsteuer noch einer anderen Umsatzsteuer unterliegen. Obwohl nicht ausdrücklich erwähnt, muss jede Änderung der mehrwertsteuerlichen Behandlung der Tunnelgebühren aus Rücksicht auf die beiden konzessionierten Gesellschaften Gegenstand einer neuen bilateralen Absprache sein. Insbesondere kann eine erneute Besteuerung der genannten Gebühren nicht einseitig von einer Partei beschlossen werden.

3

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Tunnelgebühren für die Durchfahrt des Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard, welche die Tunnel SA im schweizerischen Einzugsgebiet erhebt, beliefen sich im Jahre 2004 auf 7 063 000 Franken. Da die Schweiz auf die Besteuerung dieser Tunnelgebühren verzichtet, sind dem Bund im Jahre 2004 Mehrwertsteuereinnahmen in der Höhe von 536 788 Franken entgangen.

Dem Bund erwachsen durch dieses Abkommen mit der Italienischen Republik keine neuen finanziellen Belastungen. Denn die Eidgenössische Steuerverwaltung hat seit der Einführung der Mehrwertsteuer im Jahre 1995 auf die Erhebung einer Mehrwertsteuer auf diesen Gebühren verzichtet. Da mit diesem Abkommen für die Schweiz lediglich die geltende Praxis der Eidgenössischen Steuerverwaltung bestätigt wird, hat das Abkommen auch keine Auswirkungen auf den Personalbedarf der Verwaltung.

4

Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007² nicht angekündigt. Bei der Erstellung der Planung war noch nicht absehbar, ob und wann die vorbereitenden Arbeiten für dieses Abkommen in der gemischten Kommission abgeschlossen werden können.

5

Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsgrundlage für den Abschluss des vorliegenden Abkommens bildet Artikel 54 Absatz 1 BV, nach welchem der Bund das Recht hat, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschliessen. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung, das Abkommen zu genehmigen, beruht auf Artikel 166 Absatz 2 BV. Dieses Abkommen ist jederzeit kündbar, sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor,

² BBl 2004 1149

und seine Umsetzung erfordert auch keinen Erlass von Bundesgesetzen. Das Abkommen enthält zwar rechtsetzende Bestimmungen, die jedoch nicht als wichtig betrachtet werden können. Sie haben für die Schweiz keine neuen Verpflichtungen und keine zusätzlichen Steuermindereinnahmen zur Folge, da lediglich die geltende Praxis der Eidgenössischen Steuerverwaltung seit Einführung des Mehrwertsteuergesetzes bestätigt wird. Deshalb untersteht der Bundesbeschluss nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV.