

07.07.98

EU - Fz

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über den Zollkodex der Gemeinschaften

Vorschlag einer Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften

KOM(98) 226 endg.; Ratsdok. 9478/98

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 07. Juli 1998 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 08. Juni 1998 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Da sich der Vorschlag auf Artikel 100a EGV stützt, findet das Mitentscheidungsverfahren Anwendung. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß wird an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: Vgl. Drucksache 250/90 = AE-Nr. 900727

I

BERICHT DER KOMMISSION ÜBER DEN ZOLLKODEX DER GEMEINSCHAFTEN

ZUSAMMENFASSUNG

In der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften wurde die Kommission aufgefordert, bis Ende 1997 einen Bericht über die insbesondere im Hinblick auf den Binnenmarkt erforderlichen Anpassungen vorzulegen.

In diesem Bericht, dem einschlägige Änderungsvorschläge beigelegt sind, gibt die Kommission einen Überblick über die Erfahrung, die in den letzten vier Jahren mit der Durchführung des Zollkodex gesammelt wurde.

Der Zollkodex der Gemeinschaften hat die Transparenz gegenüber vorher erheblich verbessert. Zahlreichen Drittstaaten in Europa und in anderen Teilen der Welt diente er als Modell. Er bildet zugleich die Grundlage mehrerer Gemeinschaftspolitiken und einen gemeinsamen Aktionsrahmen für die nationalen Zollverwaltungen.

Das Ziel einer qualitativen Kodifizierung (umfassende inhaltliche Überarbeitung) scheint zumindest für die Grundverordnung verwirklicht zu sein. Im Bereich der Durchführungsverordnung sind hingegen weitere Anstrengungen erforderlich. Der Bezugsrahmen eines modernen Zollkodex wird durch das Aktionsprogramm "Zoll 2000" und die angestrebte Vereinfachung abgesteckt. Die Weiterentwicklung des Zollkodex wird ferner durch den Aktionsplan für das gemeinschaftliche Versandverfahren und die Mitteilung über die Verwaltung der Zollpräferenzregelungen beeinflusst.

Die ersten Änderungen des Zollkodex standen vor allem im Zeichen der Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde. Seine künftige Entwicklung wird vor allem auf eine weitere Vereinfachung der Vorschriften, eine größere Flexibilität der Grundverordnung, ein verbessertes Erhebungsverfahren und auf die Anpassung der Vorschriften für die Zollvertretung an das Binnenmarktprinzip ausgerichtet sein.

I. Einleitung

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992⁵ wurde der Zollkodex der Gemeinschaften festgelegt. In den Schlußbestimmungen dieser Verordnung verpflichtete sich der Rat, den Zollkodex nach vier Jahren, d.h. Ende 1997, aufgrund der mit der Durchführung gesammelten Erfahrung zu überprüfen.

Die Zollvorschriften sind auf zwei Ebenen kodifiziert. Zum einen in der oben genannten Grundverordnung, in der alle Grundprinzipien zusammengefaßt sind, zum anderen in einer Durchführungsverordnung (Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993⁶), die - innerhalb des durch die erste Verordnung abgesteckten Rahmens - detaillierte Bestimmungen enthält. Der vom Rat erteilte Auftrag kann daher nur dann ordnungsgemäß erfüllt werden, wenn die Durchführungsbestimmungen in die Betrachtungen mit einbezogen werden. Die in dieser Mitteilung enthaltenen Änderungsvorschläge der Kommission beziehen sich allerdings ausschließlich auf die Grundverordnung.

II. Der Zollkodex der Gemeinschaften - historische Errungenschaft und aktuelles Thema

Mit der Kodifizierung des Gemeinschaftsrechts im Zollbereich hat die Gemeinschaft einen bedeutenden Fortschritt erzielt.

Als Ergebnis eines Harmonisierungsprozesses, der sich über ein Vierteljahrhundert erstreckte, bleibt der Zollkodex Vorbild für die anderen Bereiche des Gemeinschaftsrechts. Mit ihm wurden eine deutlich größere Transparenz und eine Vereinfachung erreicht, die wahrscheinlich nur diejenigen gebührend zu würdigen wissen, die vor 1994 Hunderte, über zahlreiche Amtsblätter verteilte Rechtsvorschriften anwenden und für deren Einhaltung sorgen mußten.

III. Die Ausstrahlung des Zollkodex der Gemeinschaften jenseits der Grenzen der Gemeinschaft

Auch jenseits der Grenzen der Gemeinschaft stieß der Zollkodex auf beträchtliches Interesse, wenngleich dies nicht zu den ursprünglichen Zielsetzungen gehörte. Noch vor seiner Anwendung, ja sogar seiner Annahme, galten der Zollkodex beziehungsweise sein Entwurf zahlreichen Staaten als Richtschnur, insbesondere den ehemaligen Staatshandelsländern, die im Hinblick auf ihre Integration in den Welthandel kurzfristig ein operationelles Zollrecht aufbauen mußten. Das von den mittel- und osteuropäischen Ländern, von den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und selbst von einem Zusammenschluß wie dem Mercosur bekundete Interesse zeugt von einer Vorbildlichkeit, die dem allgemeinen Image der Europäischen Gemeinschaft und gleichermaßen der Qualität des Zollkodex zu verdanken ist, der als ein ausgewogener Kompromiß zwischen verschiedenen Konzepten und Philosophien angesehen wird, welchen diese Vorschriften verkörpern.

⁵ ABl. L 302 vom 19.10.1992.

⁶ ABl. L 253 vom 11.10.1993.

Selbstverständlich erleichtert der Zollkodex als ein kompaktes Regelwerk wie jedes kodifizierte Recht die Vorbereitung jeder Erweiterungsrunde der Gemeinschaft. Dies hat sich in jüngster Zukunft bei der Erweiterung der Gemeinschaft von 12 auf 15 Mitgliedstaaten gezeigt und kann sich auch in Zukunft als vorteilhaft erweisen.

Die Bestimmungen des Zollkodex der Gemeinschaften finden auch im Rahmen der Zollunionen der Gemeinschaft mit Andorra, San Marino und der Türkei weitgehend Anwendung.

IV. Die Rolle des Zollkodex im Rahmen der auf die Zollunion gestützten Gemeinschaftspolitiken

Die Bedeutung des Zollkodex für die Gemeinschaft hängt davon ab, welche Rolle die Instrumente der Zollunion für die Gemeinschaftspolitiken spielen.

Der Zollkodex liefert zwar den verfahrenstechnischen Rahmen für die Anwendung der Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und -verbote, doch liegt sein eigentliches Aufgabenfeld in der Erhebung beziehungsweise Nichterhebung der Zölle und Abgaben.

Im Bereich der **Handelspolitik** wird der Zolltarif immer weniger als Instrument zum Schutz bestimmter Wirtschaftszweige eingesetzt, sondern dient vielmehr als Grundlage für die Durchführung der Politik der Zollpräferenzen. Wie wichtig deren ordnungsgemäße Verwaltung ist, hat die Kommission erst jüngst in ihrer Mitteilung vom 23. Juli 1997 (KOM(97) 402) betont. Als handels- und industriepolitische Schutzinstrumente kommen jedoch die Antidumping- und Ausgleichszölle in Betracht, die nach den Regeln und Verfahren des Zollkodex der Gemeinschaften angewandt werden.

Die **Agrarpolitik** stützt sich, was die Regelung der Ausfuhrerstattungen betrifft, auf die im Zollkodex festgelegten Zollverfahren. Der Schutz des Agrarsektors gegen Einfuhren bleibt auch nach den Veränderungen der Uruguay-Runde weiterhin auf den gemeinschaftlichen Zollkodex ausgerichtet. Nach der Ablösung der Abschöpfung durch einen Zoll beruht das neue System auf dem Basiskonzept des Zollwertes. Auch wenn in diesem Bereich anstelle der flexiblen Regeln des Zollkodex agrarspezifische Mechanismen angewandt werden, die eine striktere Durchsetzung gewährleisten sollen, bleibt das ordnungspolitische System des Zollkodex Richtschnur in diesem Bereich.

Was die **Außenhandelsstatistik** betrifft, bleibt das in den Durchführungsvorschriften zum Zollkodex vorgesehene Einheitspapier Basisinstrument für die Erfassung der statistischen Daten.

Im Bereich der **indirekten Steuern** kommt dem Zollrecht der Gemeinschaft auch nach Vollendung des Binnenmarktes immer noch große Bedeutung zu. Zwar wurde der Anwendungsbereich der Nichterhebungsverfahren im Handelsverkehr innerhalb der Gemeinschaft erheblich eingeschränkt, jedoch ist gleichzeitig für die Anwendung der Mehrwertsteuer auf die Einfuhren aus Drittländern die Verknüpfung mit den Verfahren des Zollkodex viel enger geworden.

Über diese horizontale Bedeutung für die Gemeinschaftspolitiken hinaus ist der Zollkodex ein wichtiger Faktor der "vertikalen" Kohäsion, da der für die Durchführung dieser Politiken zuständige Verwaltungsapparat 15 eigenständige nationale Zollverwaltungen umfaßt. Allein das Bewußtsein, daß sie mit dem Zollkodex über einen gemeinsamen Aktionsrahmen verfügen, ist für diese Verwaltungen ein ebenso bedeutender Integrationsfaktor wie die im Programm "Zoll 2000" vorgesehenen Maßnahmen.

Nicht zuletzt wurden mit dem Zollkodex verschiedene Begriffe des allgemeinen Verwaltungsrechts (Aufhebung, Widerruf einer Entscheidung, Vertrauensschutz bei Verwaltungsirrtümern) sanktioniert und hat er auf diese Weise zur Schaffung eines europäischen Rechtsraums beigetragen.

Insofern schließlich der Zollkodex die Grundlage für die Berechnung der Abgaben und damit auch für ihre Erhebung darstellt, bildet er über die Sicherung der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken hinaus auch ein wesentliches Instrument der Sicherung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.

Seit 1992 haben Betrugereien und Unregelmäßigkeiten in ihrer finanziellen Größenordnung erheblich zugenommen und ihre Aufdeckung gestaltet sich immer schwieriger nicht zuletzt deshalb, weil in wachsenden Maße auch organisierte Kriminalität den Zollbereich erfaßt, in dem offenbar ohne größeres Risiko größere Gewinne gemacht werden können.

Die Jahresberichte betreffend die Bekämpfung der Betrugereien weisen wachsende Verluste an eigenen Einnahmen zu Lasten des Gemeinschaftshaushaltes aus. Diese Verluste betrugen für das Jahr 1996 787 Mio. ECU, was 6 % des Gesamtbetrages von 13,7 Mrd. ECU an Zöllen und Abschöpfungen im gleichen Jahr entspricht.

V. Die qualitativen Aspekte der Kodifizierung der gemeinschaftlichen Zollvorschriften

Die Frage nach dem Erfolg der Kodifizierung der Zollvorschriften stellen, heißt sich darüber Rechenschaft abzulegen, auf welche Art und Weise sie verwirklicht wurde. Denn ein solches Unterfangen führt weder zwangsläufig noch zufällig zu der angestrebten Kohärenz und Transparenz des Regelwerks, welche die wichtigsten Ziele der Kodifizierung sind. Welche Bedeutung die Gemeinschaft diesen Grundsätzen im übrigen beimißt, wurde in der Entschließung des Rates vom 25. Oktober 1996 zur Vereinfachung und Rationalisierung der Zollregelungen und Zollverfahren der Gemeinschaft⁷ unterstrichen.

In qualitativer Hinsicht ist eine Kodifizierung weit mehr als eine einfache Konsolidierung und Kompilation der Vorschriften, vielmehr erfordert sie eine umfassende Überarbeitung derselben. Dies setzt unter anderem folgendes voraus:

- eine Trennung der allgemeinen Bestimmungen und der Bestimmungen, die sich auf Details (z.B. Zollförmlichkeiten) beziehen, mit einer entsprechenden Gliederung in eine Grundverordnung und eine Durchführungsverordnung;
- eine Gliederung der gesamten Materie nach einem Schema mit einer klaren Struktur und Systematik;
- die Beseitigung von Wiederholungen unter anderem durch die Zusammenfassung der Bestimmungen von allgemeiner Tragweite;
- die Wahrnehmung der beiden Ebenen (Grundverordnung und Durchführungsbestimmungen) als eine Einheit, nicht nur rechtlich, sondern auch hinsichtlich der redaktionellen Ausgestaltung.

Nach Prüfung der **Grundverordnung** anhand der vorstehenden Kriterien scheint der Schluß zulässig, daß diese den Anforderungen an eine qualitative Kodifizierung genügt, was jedoch nicht bedeutet, daß das Ergebnis nicht anders hätte ausfallen können. Der Gesetzgeber hat einer Verteilung der Materie auf die beiden Vorschriftenebenen zugestimmt und der Kommission großzügige Befugnisse übertragen, gleichzeitig aber eine Komitologieregelung beibehalten, die die Mitsprache der Mitgliedstaaten gewährleistet.

⁷ ABl. C 332 vom 7.11.1996.

Was die Ausarbeitung der **Durchführungsbestimmungen** betrifft, muß eingeräumt werden, daß die oben genannten Regeln der guten Gesetzgebung nicht gebührend berücksichtigt wurden. Die Situation war jedoch schwieriger als bei der Grundverordnung. Da die diesbezüglichen Arbeiten in die Schlußphase der Vollendung des Binnenmarktes fielen, hatten sie nicht die oberste Priorität. Sie beschränkten sich daher aufgrund ihres großen Umfangs und des Zeitdrucks auf die Zusammenfassung der Bestimmungen zu verschiedenen "Blöcken", die in den einzelnen Fachbereichen des künftigen Ausschusses für den Zollkodex festgelegt wurden, ohne daß eine echte Überarbeitung der Materie vorgenommen wurde.

Die Bemühungen um eine qualitative Verbesserung der Kodifizierung müssen daher fortgesetzt werden. Die Kommissionsdienststellen haben die hierfür erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen ergriffen. Die derzeitige Überprüfung des Versandverfahrens und der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung bietet eine gute Gelegenheit, weitere Fortschritte in diesem Bereich zu erzielen.

VI. Der Bezugsrahmen eines modernen Zollkodex der Gemeinschaften

1. Wichtiger noch als die qualitativen Aspekte der Kodifizierung ist die Frage, ob der Zollkodex den heutigen und künftigen Herausforderungen gerecht wird. In dem gemeinsamen Zielrahmen, der dem Aktionsprogramm "Zoll 2000"⁴ zugrunde liegt, steht die Gewährleistung einer "Anwendung des Gemeinschaftsrechts, die gleichwertige Ergebnisse an allen Stellen des Zollgebiets der Gemeinschaft sicherstellt," (Artikel 4) an oberster Stelle.

Die Beziehung des Zollkodex der Gemeinschaften zu diesem Programm ist eine zweifache. Zum einen ist der Zollkodex selbst Teil des Gemeinschaftsrechts, dessen einheitliche Anwendung gewährleistet werden muß, und steht somit als Adressat außerhalb dieses Programms. Zum anderen wurde oben festgestellt, daß der Zollkodex im Dienste der ordnungsgemäßen Anwendung des Gemeinschaftsrechts steht, sofern es sich um die Politiken handelt, die sich auf die Zollunion stützen. Die Aktualisierung und die Anpassung des Zollkodex fallen in diesem Sinne unter die Maßnahmen im Rahmen des Programms "Zoll 2000". Wichtigste Ziele des Zollkodex sind nach dem Wortlaut des Programms die homogene Anwendung der Verfahren und der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Wirtschaftsbeteiligten.

⁴ Entscheidung Nr. 210/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.12.1996 - ABl. L 33 vom 4.2.1997, S. 24.

2. Zweiter Schwerpunkt eines modernen Zollkodex ist die angestrebte **Vereinfachung**. Welche Bedeutung der Vereinfachung als einer ständigen Herausforderung beigemessen wird, wurde in der Stockholmer Erklärung der Generaldirektoren der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten und der Kommission vom Mai 1996 und danach in der Entschließung des Rates vom 25. Oktober 1996 deutlich gemacht. Die Vereinfachung der Regelungen und Verfahren wird auch im Aktionsplan für den Binnenmarkt (CSE(97)1 vom 4. Juni 1997) als Bestandteil des "Strategischen Ziels 1: Die Vorschriften wirksamer gestalten" erwähnt.

Natürlich muß angesichts der Risiken für die eigenen Einnahmen jeder Schritt in diese Richtung im Einklang mit den Geboten einer wirksamen Kontrolle vollzogen werden.

3. Die Gemeinschaft geht derzeit entschlossen zwei Probleme an, die im Rahmen der Zollunion und der Politiken, die sich auf deren Instrumente stützen, aufgetreten sind. Beim ersten Problem handelt es sich um den organisierten Betrug im **gemeinschaftlichen Versandverfahren**, gegen den dieses sich schlecht gewappnet gezeigt hat. Bei den vorangegangenen Änderungen der Durchführungsbestimmungen wurden bereits verschiedene Sicherheitselemente eingebaut; diese sollen nun gemäß dem von der Kommission beschlossenen Aktionsplan für diesen Bereich⁵ ergänzt werden.

Zweites Problemfeld sind die **Zollpräferenzregelungen**. Sie leiden unter der nachlässigen Verwaltung insbesondere durch die Drittländer und den Unregelmäßigkeiten, die besorgniserregende Ausmaße angenommen haben, wie die Kommission jüngst in ihrer Mitteilung (KOM(97) 402 vom 23.07.1997) feststellte. Die Kommission hat dabei zum Ausdruck gebracht, daß das legitime Anliegen der Einführer eines Gutglaubensschutzes hinter der Notwendigkeit einer Betrachtung dieser Problematik im politischen Gesamtrahmen der Zollpräferenzregelungen zurückzutreten hat. Es scheint jedoch klar, daß in diesem Fall ebenso wie im Fall des gemeinschaftlichen Versandverfahrens die Probleme nicht allein durch eine Änderung der Rechtsvorschriften gelöst werden können, sondern daß die Lösung auch allem von einer erheblichen Verbesserung der Führung der Instrumente, auf die diese Regelungen sich stützen, abhängt.

⁵ ABl. C 176 vom 10.6.1997, S. 3.

Im Sinne eines solchen globalen Ansatzes hat die Kommission ein Aktionsprogramm mit Auswirkungen sowohl auf Gemeinschaftsseite als auch gegenüber den Drittländern vorgeschlagen im Hinblick auf eine Verbesserung der gegenwärtigen Regelungen sowie ihre Durchführung. Dieses Vorhaben kann in Zukunft auch den Zollkodex berühren.

4. Der normative Rahmen und die Vorkehrungen zu seiner Durchführung sind komplementär, haben aber jeder seine eigenständige Rolle. Nicht alle Unzulänglichkeiten der Funktionsweise der Zollunion oder bestimmter Politiken sind dem Zollkodex anzulasten. Denn dieser ist nicht das einzige Instrument, das zur Bekämpfung dieser Funktionsprobleme eingesetzt werden kann. Diese Komplementarität der Aktionsebenen, die auch die Beziehungen zwischen dem Kodex und dem Instrument "Zoll 2000" kennzeichnet, darf nicht aus den Augen verloren werden.

Diese Situation läßt sich anhand von zwei Beispielen verdeutlichen:

Das Fehlen homogener vereinfachter Verfahren oder homogener EDV-Strukturen in den Mitgliedstaaten ist sicherlich bedauerlich. Man muß sich jedoch darüber im klaren sein, daß die noch erforderlichen organisatorischen Anstrengungen und Koordinierungsbemühungen in diesem Bereich keineswegs in erster Linie eine Änderung der bestehenden Rechtsvorschriften erfordern.

Des weiteren wurde die Funktionsweise des Erhebungsverfahrens als eines der Probleme erkannt, das die Verwaltung der Zollpräferenzregelungen beeinträchtigt. Die Tatsache, daß die Zollbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten nicht im Gleichschritt und vielfach mit Verspätung die geschuldeten Zölle buchmäßig erfassen oder Sicherungsmaßnahmen ergreifen, zeigt, daß hier noch erheblicher Koordinierungsbedarf besteht.

Dieses Problem kann nicht auf zufriedenstellende Weise dadurch gelöst werden, daß die Handlungsfreiheit dieser Behörden durch legislative Maßnahmen eingeschränkt wird. Die Festlegung strengerer Kriterien, die allerdings weiterhin der Interpretation unterliegen würden, wäre zwar ein geeignetes Mittel zur Angleichung allgemeiner Verhaltensweisen, nicht aber zur Unterstützung eines gemeinsamen Vorgehens in einer bestimmten Situation. Wie im Erwägungsgrund 7 der Entscheidung zum Programm "Zoll 2000" bekräftigt wird, liegt die Lösung des Problems vielmehr in der Zusammenarbeit und folglich in der Schaffung geeigneter Kooperationsmechanismen bis hin zu quasi-hierarchischen Strukturen.

Die Einschätzung dieser Problematik ändert jedoch nichts an der Notwendigkeit der Anpassung der legislativen Strukturen des Erhebungsverfahrens, die insbesondere durch das Vorsehen eines Sicherungsinstrumentes in Gestalt einer Unterbrechung der Verjährungsfrist verbessert werden müssen. Die Einführung entsprechender Bestimmungen in den Zollkodex der Gemeinschaften wird sich generell auf alle beizutreibenden Forderungen auswirken, gleich ob es sich um Forderungen im Zusammenhang mit dem Versandverfahren oder mit präferenzbegünstigten oder nicht präferenzbegünstigten Einfuhren handelt.

VII. Bereits erfolgte Änderungen und Änderungsvorschläge der Kommission an den Rat

1. Der Zollkodex der Gemeinschaften wurde seit Beginn seiner Anwendung im Jahre 1994 zweimal geändert. Die **erste Änderung** ergab sich aufgrund der Beitrittsakte von 1995⁶ und betraf die Erweiterung des Zollgebiets der Gemeinschaft infolge des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten.

Die mit der Verordnung (EG) Nr. 82/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996⁷ vorgenommene **zweite Änderung** stand vornehmlich im Zeichen der Umsetzung der Ergebnisse der Verhandlungen der Uruguay-Runde im Bereich der Agrarpolitik und der Ursprungsregeln. Ferner wurden in verschiedenen Vorschriften Anpassungen vorgenommen, die allesamt darauf abzielten, den Zollkodex offener für die Erfordernisse der Wirtschaftsbeteiligten zu gestalten. Zu diesem Zweck wurden entweder die Regeln des Zollkodex selbst flexibler gestaltet oder Ausnahmen zugelassen, die eine stärkere Differenzierung der Durchführungsbestimmungen ermöglichen.

2. Eine **größere Flexibilität** der Grundverordnung ist auch vorrangiges Ziel der derzeitigen Überprüfung, deren Ergebnisse in die beigefügten Änderungsvorschläge zum Zollkodex eingegangen sind. Weitere, gesonderte Vorschläge zum gemeinschaftlichen Versandverfahren zielen ebenfalls auf eine größere Flexibilität oder darauf ab, die mit Hilfe der Durchführungsbestimmungen in der Vergangenheit de facto bereits erreichte Flexibilität transparenter zu machen.

In diesem Zusammenhang steht der Gesetzgeber - auf beiden Ebenen der Zollvorschriften - häufig vor dem Problem, daß die Regeln für die **Zollschuld** und die Bedingungen ihres Entstehens zu starr sind im Hinblick auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, das im Einzelfall geltend gemacht wird. Die Suche nach einem ausgewogenen Interessenausgleich, um den sich der Gesetzgeber bereits bei der letzten Änderung bemüht hat, steht daher auch im neuen Vorschlag der Kommission im Vordergrund.

⁶ ABl. L 1 vom 1.1.1995.

⁷ ABl. L 17 vom 21.1.1997.

Mit der Anerkennung einer neuen Art der **Freizone**, für die besondere Überwachungsmodalitäten gelten, soll die Struktur des Zollkodex weiter differenziert werden, ohne die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten in der Gemeinschaft zu beeinträchtigen.

Im Bereich der **Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung** ist ähnlich wie im Bereich des gemeinschaftlichen Versandverfahrens eine Vereinfachung der Verfahren vorgesehen, die im wesentlichen über die Durchführungsvorschriften verwirklicht werden soll. Da einige Artikel der Grundverordnung dieser Reform aber zu enge Grenzen setzen, schlägt die Kommission vor, diese Artikel so weit zu lockern, wie es für die Verwirklichung dieses Ziels erforderlich ist.

Im Zuge der **Vereinfachung der Zollförmlichkeiten** hatte der Gesetzgeber bereits bei der zweiten Änderung des Zollkodex eine Ausnahme von der Mitteilungspflicht im Falle der Wiederausfuhr der Ware zugelassen. Diesmal schlägt die Kommission eine Lockerung der Verpflichtung zur Vorlage bestimmter Unterlagen mit der Zollanmeldung der Ware vor, um ein Hindernis für die Umstellung der Zollverfahren auf EDV zu beseitigen. Dieser Vorschlag berücksichtigt die Erfordernisse der Wahrung der finanziellen Interessen und der damit verbundenen Kontrollen.

3. Eine größere Wirksamkeit des **Erhebungsverfahrens** ist das zweite Ziel, das eine Anpassung des Zollkodex der Gemeinschaften erforderlich macht. Dieses Verfahren ist nicht nur für die Einnahmen des Gemeinschaftshaushalts von Bedeutung, sondern bedingt vor allem die Glaubwürdigkeit der Regeln und Instrumente für die Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten. Bei der zweiten Änderung des Zollkodex hatte der Rat dem Vorschlag der Kommission zur Verlängerung der Verjährungsfrist im Falle eines Verdachts auf Unregelmäßigkeit, der zusätzliche Ermittlungen erforderlich macht, nicht zugestimmt, und das Europäische Parlament hatte dem Argument beigegeben, daß zunächst die Frage des "guten Glaubens" an die Nachweise für den Präferenzstatus der Einfuhrwaren aus Drittländern geklärt werden müsse.

Nachdem diese Klärung in ihrer Mitteilung vom 23. Juli 1997 (KOM(97) 402) erfolgt ist, legt die Kommission diesen Vorschlag erneut vor. Gleichzeitig schlägt sie vor, die Beziehung zwischen der Erhebung und der möglichen Einlegung von Rechtsbehelfen zu überprüfen. Letztere schützt den Beteiligten gegen die Erhebung nicht geschuldeter Beträge, doch muß im Falle der Zurückweisung der Beschwerde die Erhebung möglich sein, um eine Diskriminierung der Zollschuldner, die keinen Einspruch gegen eine Zahlungsaufforderung eingelegt haben, zu vermeiden.

4. Ein Problem der Ungleichheit der Wirtschaftsbedingungen unter denen die Wirtschaftsbeteiligten in verschiedenen Mitgliedstaaten am Außenhandel teilnehmen ergibt sich aus der Art und Weise, in der einige Mitgliedstaaten die Möglichkeit regeln, die Zollformalitäten durch Mittler erfüllen zu lassen. Der gegenwärtige Artikel 5 des Kodex enthält eine „Vorbehaltsklausel“, durch die das Funktionieren des Binnenmarktes berührt wird und ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen auftreten. Eine detailliertere Analyse der Auswirkungen dieser Mechanismen wird in der Begründung (Ziffer 1) des Vorschlages zur Änderung des Kodex in Teil 2 dieses Dokuments gegeben. Es wird vorgeschlagen, mit Wirkung vom 1. Januar 2002 die Vorbehaltsklausel durch die Möglichkeit zu ersetzen, lediglich die indirekte Vertretung den Zollagenten vorzubehalten und in den Durchführungsbestimmungen gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für die Dienstleistung der Zollanmeldung festzulegen.

VIII. Konsolidierung und Neukodifizierung der sich ständig weiterentwickelnden Vorschriften

Im letzten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 82/97 ist angegeben, daß die Kommission sich bereit erklärt hat, jährlich eine aktualisierte Fassung des Zollkodex zusammen mit seinen Durchführungsvorschriften herauszugeben, damit dieser stets leicht zu handhaben ist.

Die Kommission ist dabei, dieser Verpflichtung durch die Einrichtung einer EDV-Datenbank beim Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG nachzukommen, die allen Benutzern zugänglich ist. Diese soll den Wortlaut der Grundverordnung und der Durchführungsvorschriften in allen Gemeinschaftssprachen in der jeweils aktuellen Fassung nach jeder Änderung enthalten. Dieser Informationsdienst soll im Laufe des Jahres 1998 eingerichtet werden.

Unabhängig davon ist eine Neukodifizierung ('konstitutive Kodifizierung') der mindestens zweimal jährlich geänderten Durchführungsbestimmungen notwendig. Diese Arbeit kann erst aber dann in Angriff genommen werden, wenn die umfangreichen Überarbeitungen des gemeinschaftlichen Versandverfahrens und der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung abgeschlossen sind. Sie wird daher im Anschluß an die Einrichtung der Datenbank eingeleitet, mit der bereits eine größere Transparenz in diesem Bereich des Gemeinschaftsrechts hergestellt wird.

IX. Schlußfolgerungen

Der Zollkodex der Gemeinschaften hat die Transparenz gegenüber vorher erheblich verbessert. Zahlreichen Drittstaaten in Europa und in anderen Teilen der Welt diente er als Modell. Er bildet zugleich die Grundlage mehrerer Gemeinschaftspolitiken und einen gemeinsamen Aktionsrahmen für die nationalen Zollverwaltungen.

Angesichts anwachsender Betrügereien wird eine Änderung des Zollkodex nur dann erfolgreich sein, wenn allseits seiner Vereinnahmung für Partikular- oder illegitime Interessen wachsam entgegengetreten wird. Nur so können wirtschaftliche und politische Spannungen vermieden werden.

Das Ziel einer qualitativen Kodifizierung (Überarbeitung) scheint zumindest für die Grundverordnung verwirklicht zu sein. Im Bereich der Durchführungsverordnung sind hingegen weitere Anstrengungen erforderlich. Der Bezugsrahmen eines modernen Zollkodex wird durch das Aktionsprogramm "Zoll 2000" und die angestrebte Vereinfachung abgesteckt. Die Weiterentwicklung des Zollkodex wird ferner durch den Aktionsplan für das gemeinschaftliche Versandverfahren und die Mitteilung über die Verwaltung der Zollpräferenzregelungen beeinflusst, wobei zwischen der Rechts- und der Durchführungsebene zu unterscheiden ist.

Die ersten Änderungen des Zollkodex standen vor allem im Zeichen der Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde. Seine künftige Entwicklung wird vor allem auf eine weitere Vereinfachung der Vorschriften, eine größere Flexibilität der Grundverordnung, ein verbessertes Erhebungsverfahren und auf die Anpassung der Vorschriften für die Zollvertretung an das Binnenmarktprinzip ausgerichtet sein.

Die Änderungsvorschläge zur Grundverordnung sind beigelegt.

II

Vorschlag für eine

VERORDNUNG (EG) DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates

zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften

BEGRÜNDUNG

Ziffer 1 (Artikel 5)

Die Durchführung der Zollformalitäten wird häufig von den Ein- und Ausführem Vermittlern anvertraut. Diese Tätigkeit wird entweder im Zusammenhang mit dem Warentransport oder von einer spezialisierten Berufsgruppe, die in einigen Mitgliedstaaten traditionell einen besonders geregelten Beruf ausüben, durchgeführt.

Im Prinzip ermöglicht das Zollrecht den Vermittlern auf zwei Arten zu handeln (Artikel 5 des Kodex) :

- in direkter Vertretung : Handeln im Namen und für Rahmung des Vertretenen, der allein für die Zollschild haftet,
- in indirekter Vertretung : Handeln im eigenen Namen aber für Rechnung des Vertretenen, somit für die Zollschild mit dem Vertretenen gleichrangig haftbar werdend.

Das Zollrecht der Gemeinschaft sollte grundsätzlich jeglichen Eingriff in die Art und Weise unterlassen, in der die Tätigkeiten von Vermittlern auf diesem Gebiet gestaltet sind, jedoch wurde im Jahre 1992 als eine Kompromiss vom Rat in Artikel 5 des Kodex eine Vorbehaltsklausel eingefügt, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, auf ihrem Gebiet das Recht dahingehend zu beschränken, Zollanmeldungen in einer der beiden Formen der Vertretung abzugeben (entweder direkt oder indirekt), daß der Vertreter ein Zollagent sein muß, der seinen Beruf im Gebiet dieses Landes ausübt.

Wenn einerseits verständlich ist, daß einige Mitgliedstaaten bestimmte besondere Rechte einer Berufssparte vorbehalten wollen, der erhöhte Risiken trägt (im Falle der Beschränkung der indirekten Vertretung), muß andererseits festgestellt werden, daß diese Logik und dieses Gleichgewicht nicht mehr respektiert werden und die vorbehaltene Rechtsstellung zunehmend von jedem Finanzrisiko getrennt wird (insbesondere in Frankreich und Italien). Sie wird stattdessen ein Instrument zur Angebotsbeschränkung dieser Dienste ohne jegliche Rechtfertigung unter Zoll- oder Finanzgesichtspunkten.

Diese Feststellung wird noch deutlicher, wenn für eine größtenteils identische Dienstleistung gesetzliche Maßnahmen in bestimmten Mitgliedstaaten nicht nur eine besondere Gruppe von Zollanmeldern von einer gesamtschuldnerischen Haftung ausnehmen, gleichzeitig aber diese Haftung Dienstleistern außerhalb dieser Kategorie auferlegen. Das Funktionieren des Binnenmarktes wird hierdurch beeinflusst, das Prinzip des freien Verkehrs von Dienstleistungen wird beschränkt und der Wettbewerb ist verzerrt.

Diese unausgeglichene Situation hat ungünstige Auswirkungen auf das wirtschaftliche Umfeld der am Außenhandel Beteiligten. Angesichts einer steigenden Nachfrage nach Zollanmeldungen (eine Folge des Wachstums des Außenhandels der Gemeinschaft) ist diese Spaltung des Binnenmarktes durch die Vorbehaltsklausel und insbesondere des Vorbehaltes direkter Vertretung eine ungerechtfertigte Behinderung der Erwerbstätigkeit. Sie führt zu einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit und zu einer tendenziellen Preiserhöhung für die Dienstleistung, insbesondere zum Nachteil der KMU.

Infolgedessen schlägt die Kommission vor, die Wahlmöglichkeit abzuschaffen, die die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Beschränkung der Form der Vertretung haben. Sie schlägt vor, die (fakultative) Anwendung der Vorbehaltsklausel auf die indirekte Vertretung zu begrenzen. Sie sieht auch die Möglichkeit vor, in den Durchführungsbestimmungen Gemeinschaftskriterien für einen Rahmen für alle festzulegen, die die Dienstleistung des Zollanmelders erbringen, um ein neues Gleichgewicht angesichts der verschiedenen Erfahrungen zu schaffen. Um Berufszollanmeldern und anderen interessierten Wirtschaftskreisen zu ermöglichen, sich auf diese neue Situation vorzubereiten, wird vorgeschlagen, daß diese Änderung ab 1. Januar 2002 anzuwenden ist.

Ziffer 2 (Artikel 35)

Hinsichtlich der Vereinbarkeit des Zollkodex mit den Vorschriften für die Einführung des Euro, insbesondere mit der Verordnung (EG) Nr. 1103/97 des Rates vom 17. Juni 1997 über bestimmte Vorschriften im Zusammenhang mit der Einführung des Euro⁸, stellen sich keine Probleme. Da die Zuständigkeiten der nationalen Bankbehörden noch nicht endgültig festgelegt sind, scheint es angebracht, eine allgemeinere Formulierung für Artikel 35 zu wählen und von den "zuständigen Behörden" zu sprechen.

⁸ ABl. L 162 vom 19.6.1997, S. 1.

Ziffer 3 (Artikel 49)

Es muß angegeben werden, wer dafür zuständig ist, einer vorübergehend verwahrten Ware eine zollrechtliche Bestimmung zu geben, damit im Falle des Entstehens einer Zollschuld gemäß Artikel 203 oder 204 der Zollschuldner ermittelt werden kann. Der in Artikel 51 verwendete Begriff "Person, in deren Besitz sich die Waren befinden" erscheint hier am geeignetsten.

Ziffer 4 (Artikel 62)

Es hat sich in der Gemeinschaft ein wachsendes Bedürfnis gezeigt, die Anmelder von ihrer Verpflichtung zu entbinden, den Zollbehörden alle der Anmeldung beizufügenden Unterlagen vorzulegen; dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen die Anmeldung mit Hilfe der EDV erfolgt. Da die bestehenden vereinfachten Verfahren dieses Problem nur zum Teil lösen, sieht der Änderungsvorschlag eine Ausnahme vor, für die Durchführungsbestimmungen den Zugang der Zollbehörden zu diesen Dokumenten sowie deren Aufbewahrung festlegen werden.

Ziffer 5 (Artikel 115 Absatz 4)

Aufgrund der neuen Formulierung des Absatzes 4 können Durchführungsbestimmungen vorgesehen werden, die die Ersatzmöglichkeiten im Rahmen der aktiven Veredelung erweitern. Der heutige Wortlaut erwähnt lediglich die Verbote und Beschränkungen.

Ziffer 6 und 11 (Artikel 117 Buchstabe c) und Artikel 133 Buchstabe e))

Im Rahmen der Modernisierung des Verfahrens der aktiven Veredelung und des Umwandlungsverfahrens ist die Aufstellung einer Liste der Fälle vorgesehen, in denen die wirtschaftlichen Voraussetzungen als erfüllt gelten. Dadurch lassen sich die Fristen für die Erteilung der Bewilligungen verkürzen. Gleichzeitig trägt dies zur Angleichung der Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten bei. Diese Änderung steht im Zusammenhang mit den Vereinfachungsbestrebungen.

Ziffer 7 (Artikel 118)

Im Rahmen der Modernisierung des Verfahrens der aktiven Veredelung erscheint es wünschenswert, für alle Handelsgeschäfte eines bestimmten Beteiligten spezifische Wiederausfuhrfristen festzusetzen.

Ziffer 8 (Artikel 124)

Diese Änderung trägt den Entwicklungen im Agrarbereich Rechnung und gestattet, die Anwendbarkeit des Systems der Zollrückvergütung für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Durchführungsvorschriften vorzusehen.

Ziffer 9 (Artikel 128)

Es ist nicht gerechtfertigt, für die in das Verfahren der aktiven Veredelung - Zollrückvergütungsverfahren - übergeführten Waren die Überführung in das Versandverfahren einer Ausfuhr gleichzustellen, mit der Folge, daß bereits im erstgenannten Fall ein Anspruch auf Erstattung oder Erlaß der Abgaben gegeben ist. Mit der vorgeschlagenen Änderung wird somit die Möglichkeit einer Erstattung oder eines Erlasses der Abgaben abgeschafft, wenn die Veredelungserzeugnisse oder die unveredelten Waren in das Versandverfahren gelangen.

Ziffer 10 (Artikel 131)

Der Wortlaut dieses Artikels wird an den des Artikels 141 angeglichen, um eine größere Flexibilität bei der Aufstellung der Liste der Fälle, in denen die Inanspruchnahme des Umwandlungsverfahrens zulässig ist, und bei der Festlegung der Voraussetzungen hierfür zu ermöglichen.

Ziffer 12 (Artikel 142)

Mit dieser Formulierung wird Artikel 142 mit Artikel 141 in Einklang gebracht, um alle Fälle, in denen die Voraussetzungen für eine vollständige Befreiung von den Einfuhrabgaben nicht erfüllt sind, zu erfassen (der derzeitige Wortlaut ist restriktiver für die teilweise Befreiung als für die vollständige Befreiung; er schreibt in allen Fällen vor, daß der Eigentümer der Waren außerhalb des Zollgebietes der Gemeinschaft ansässig sein muß). Mit diesem Wortlaut können ferner die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieses Verfahrens präzisiert werden.

Ziffer 13 (Artikel 144)

Durch die Streichung des ersten Absatzes dieses Artikels kann bei vorschriftsgemäßer Verwendung einer in das Verfahren der vorübergehenden Verwendung übergeführten Ware in Anwendung der allgemeinen Regel des Artikels 214 auf die Erhebung der Einfuhrabgaben verzichtet werden.

Der Klarheit halber wurde der alte Absatz 2, der nun einziger Absatz ist, redaktionell abgeändert. Für die in das Verfahren der vorübergehenden Verwendung mit teilweiser Befreiung von den Einfuhrabgaben übergeführten Waren wurde ein Teil der Abgaben bereits bezahlt. Bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr oder in anderen Fällen, in denen eine Zollschuld entsteht, bleibt daher lediglich die Differenz zwischen diesem Betrag und dem Betrag der Zollschuld zu bezahlen.

Ziffer 14 und 15 (Artikel 152 und 153)

Mit der neuen Formulierung des Artikels 152 und der Streichung des Artikels 153 wird auf die Durchführungsbestimmungen verwiesen, was die Bestimmung der Fälle anbelangt, in denen eine andere Verzollung als die Differenzverzollung nach Artikel 151 Anwendung findet. Dies vereinfacht die Vorschriften und ermöglicht eine größere Flexibilität; ferner wird dadurch der Weg geebnet für eine eventuelle Einführung der Verzollung des Mehrwerts in anderen als den in Artikel 153 vorgesehenen Fällen.

Ziffer 16, 17 und 18 (Artikel 167 Absatz 3, Artikel 168 Absatz 1, Artikel 168 a)

Es hat sich gezeigt, daß der herkömmliche Begriff "Freizone", so wie er im Zollkodex verwendet wird, den Erfordernissen des Außenhandels einiger Mitgliedstaaten nicht gerecht wird. Für diese Mitgliedstaaten sollten die Freizonen unter Verwendung der Methoden der Nichterhebungsverfahren kontrolliert werden, ohne daß dabei die mit der Attraktivität der Bezeichnung "Freizone" verbundenen Vorteile verlorengehen.

Der Vorschlag zielt daher darauf ab, eine zweite Art der Kontrollen in den Freizonen vorzusehen, die bestimmte Merkmale der herkömmlichen Freizonen mit den Förmlichkeiten und Kontrollverfahren des Zollagervfahrens verbindet.

Ziffer 19 (Artikel 212 a)

Bei der vorangegangenen Änderung des Zollkodex wurde der Artikel 212 a eingefügt, um in den Fällen, wo die Zollschuld nicht durch die Anmeldung zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr, sondern aus anderen Gründen entsteht, Zollfreiheit oder eine Abgabenbefreiung zu ermöglichen. Es erscheint wünschenswert, diese Möglichkeit - unter den gleichen Voraussetzungen - auch im Fall des Entstehens einer Zollschuld für die Waren vorzusehen, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder ihrer besonderen Bestimmung eine Zollbegünstigung oder die Differenzverzollung im Rahmen der passiven Veredelung hätten in Anspruch nehmen können, wenn sie zum zollrechtlich freien Verkehr angemeldet worden wären.

Ziffer 20 (Artikel 215 Absatz 5)

In bestimmten Fällen wird in einem Mitgliedstaat festgestellt, daß in einem anderen Mitgliedstaat (in der Regel gemäß Artikel 202) eine Zollschuld entstanden ist. Rechtfertigt der Betrag dieser Zollschuld nicht die Verwaltungskosten für die Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten, so sollte es möglich sein, die Zollschuld in dem Mitgliedstaat, in dem sie festgestellt wurde und in dem sich in den meisten Fällen auch der Zollschuldner befindet, buchmäßig zu erfassen und zu erheben.

(Artikel 215 Absatz 6)

Die vereinfachten Verfahren zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr müssen auch auf Waren anwendbar sein, die in mehreren Mitgliedstaaten gestellt werden.

Wird das Verfahren der vereinfachten Anmeldung angewandt, so entsteht die Zollschuld in dem Mitgliedstaat, in dem diese vereinfachte Anmeldung (unvollständige Anmeldung oder Handels- oder Verwaltungsdokument) angenommen wird.

Es wäre logischer, wenn der Entstehungsort der Zollschuld mit dem Ort übereinstimmen würde, wo die ergänzende Anmeldung abgegeben wird, um die "globale" buchmäßige Erfassung gemäß Artikel 218 Absatz 1 zweiter Unterabsatz zu ermöglichen. Die in dieser Bestimmung genannte Sicherheit könnte an dem Ort hinterlegt werden, wo die Hauptbuchhaltung des Betreffenden geführt wird und die Bewilligung erteilt wurde. Auf diese Weise würde die für diesen Ort zuständige Zollbehörde über alle erforderlichen Möglichkeiten zu einer möglichst effizienten Durchführung der Zollkontrolle verfügen.

Es muß ebenfalls betont werden, daß die für die Zollverfahren durch diesen Vorschlag eingeführten Vereinfachungen nicht ihr volle Wirkung für die Einfuhrumsatzsteuer haben können, da die Gemeinschaftsbestimmungen die Besteuerung am Bestimmungsort vorsehen.

Die Kohärenz und volle Vereinfachung für die Anwendung der Zoll- und Steuerbestimmungen werden erst im Zusammenhang mit dem künftigen gemeinsamen Mehrwertsteuersystem erreicht werden, das auf einen einzigen Ort der Besteuerung abstellen wird.

Ziffer 21 (Artikel 220 Absatz 1)

Die Kommission hatte diesen Vorschlag bereits in ihren ersten Vorschlag für die erste wesentliche Änderung des Zollkodex aus dem Jahre 1995 (KOM (95) 335) aufgenommen. Nach dem derzeitigen Artikel 220 Absatz 1 müssen die Zollbehörden in der Lage sein, den gesetzlich geschuldeten Betrag zu berechnen, damit die Zölle nachträglich buchmäßig erfaßt werden können.

Ehe eine genaue Berechnung möglich ist, vergeht häufig mehr Zeit als die Verjährungsfrist (Artikel 221 Absatz 3), vor allem, wenn die nachträglichen Kontrollen Nachforschungen in mehreren Mitgliedstaaten und/oder in Drittländern erforderlich machen, gegebenenfalls mit einer Koordinierung auf Gemeinschaftsebene. Es gibt Fälle, in denen der Tatbestand bereits geklärt ist, die juristische Bewertung, die auf verschiedenen Ebenen durch Erörterungen gefunden werden muß, jedoch noch auf sich warten läßt, so daß die Betrugsbekämpfungsmaßnahme aufgrund der Dreijahresfrist nicht zu Ende geführt wird. Dies ist schwerlich mit den Grundsätzen einer Betrugsbekämpfungspolitik vereinbar. Selbst wenn das Erhebungsverfahren im Falle einer strafbaren Handlung fortgesetzt werden kann, machen die in den einzelnen Ländern unterschiedlich langen Verjährungsfristen ein einheitliches Vorgehen auf Gemeinschaftsebene fast unmöglich (Artikel 221 Absatz 3 zweiter Satz).

Zweck der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 220 Absatz 1 ist es, daß für die Behörden die Rechtsgrundlage dafür klargestellt wird, daß die buchmäßige Erfassung zulässig ist, bevor der gesetzlich geschuldete Betrag genau berechnet werden kann. Die einheitliche Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften ist auf diese Weise besser gewährleistet (siehe auch Ziffer 23).

Bei den Beratungen im Rat im Jahre 1995 vertraten die Delegationen die Auffassung, daß die Beteiligten nicht auf unbestimmte Zeit im unklaren gelassen werden sollten. Der vorgeschlagene zweite Unterabsatz trägt diesem Wunsch Rechnung, indem er diesen Zeitraum auf drei Jahre nach der vorläufigen buchmäßigen Erfassung begrenzt. Gleichzeitig wird die normale Frist für die Erfassung auf zwei Jahre begrenzt (siehe Ziffer 22).

Ziffer 22 (Artikel 221 Absatz 3)

Es wird vorgeschlagen, die Frist für die buchmäßige Erfassung auf zwei Jahre nach dem Zeitpunkt der Entstehung der Zollschuld zu verkürzen, um ein gewisses Gleichgewicht zwischen der Rechtssicherheit der Wirtschaftsbeteiligten auf der einen Seite und dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft auf der anderen Seite zu gewährleisten; allerdings unter Hinweis auf die Verlängerung der Frist für die buchmäßige Erfassung in Fällen mit begründeten Zweifeln (siehe Ziffer 21).

Vorgeschlagen wird, die Verjährungsfrist für die buchmäßige Erfassung in dem Fall, in dem der Beteiligte Rechtsbehelf einlegt, auszusetzen, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaft bei allzu langen Gerichtsverfahren zu schützen.

(Artikel 221 Absatz 4)

Durch die Einführung dieses Absatzes wird die Erhebung von Zollschulden möglich, deren Verjährungsfrist zwar noch nicht verstrichen ist, die aber aufgrund ihrer Aufnahme in eine Mitteilung über eine bereits verjährte Zollschuld hinfällig werden.

In einigen Mitgliedstaaten ist es nach nationalem Recht zulässig, diese Mitteilungen aufzuteilen, doch ist dies nicht überall der Fall. (Siehe Erwägungsgründe 65 bis 71 des Urteils des EuGH vom 14. Mai 1996 in den verbundenen Rechts-sachen C-153/94 und C-204/94, Urteil "Seafood").

Ziffer 23 (Artikel 222 Absatz 2)

Dieser Artikel soll durch einen dritten und einen vierten Absatz ergänzt werden.

Der "Aktionsplan für das Versandverfahren" sieht die Einführung einer bestimmten Reihenfolge unter den Personen vor, welche die Zollbehörden zur Zahlung einer Zollschuld heranziehen können, die in den Fällen entstanden ist, in denen die in das Versandverfahren übergeführten Waren der zollamtlichen Überwachung entzogen wurden. Diese Zollschuldner sind in Artikel 203 Absatz 3 aufgeführt, und es scheint wünschenswert vorzusehen, daß der im letzten Gedankenstrich genannte Hauptverpflichtete nur dann zur Entrichtung der Zollschuld verpflichtet wird, wenn die Einziehung der betreffenden Beträge bei den anderen Zollschuldnern nicht möglich war.

Nach der Struktur des im Zollkodex festgelegten Verfahrens für die Erhebung des Zollschuldbetrags entsteht eine Zahlungsverpflichtung, sobald eine Zollschuld buchmäßig erfaßt und dem Zollschuldner mitgeteilt worden ist. Damit die Zollbehörden zunächst versuchen können, den Zollschuldbetrag bei den anderen Zollschuldnern einzuziehen, muß in den Durchführungsvorschriften für den Hauptverpflichteten ein Zahlungsaufschub vorgesehen werden.

Der vorgeschlagene vierte Absatz steht im Zusammenhang mit Ziffer 21. Er sieht vor, daß die nachträgliche buchmäßige Erfassung der Zollschuld aufgrund von Artikel 220 Absatz 1 zweiter Unterabsatz eine Sicherungsmaßnahme darstellt und daß der Zollschuldbetrag nicht sofort vom Zollschuldner entrichtet werden muß, sondern daß ein Zahlungsaufschub gewährt wird.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG (EG) DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates
zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION-

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 28, 100 a und 113,

auf Vorschlag der Kommission⁹,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses¹⁰,

gemäß dem Verfahren des Artikels 189 b des Vertrags¹¹,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. Die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften¹², zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 82/97 des Europäischen Parlaments und des Rates¹³, sieht in Artikel 253 vor, daß der Rat diesen Zollkodex anhand eines Berichts der Kommission vor dem 1. Januar 1998 überprüft, um die Änderungen vorzunehmen, die sich insbesondere unter Berücksichtigung der Verwirklichung des Binnenmarktes als notwendig erweisen. Dieser Bericht kann gegebenenfalls Vorschläge enthalten.
2. Eine Abschottung des inländischen Marktes, die dadurch entsteht, daß den im Gebiet des betreffenden Mitgliedstaates ansässigen Angehörigen bestimmter Berufsstände eine Art der Vertretung gegenüber den Zollbehörden vorbehalten wird, muß beendet werden. Die Anwendung dieser Änderung wird bis zum 1. Januar 2002 verschoben, um den Wirtschaftskreisen die Anpassung an die neue Situation zu erlauben.
3. Die Zuständigkeiten der einzelnen Behörden im Bereich der Festsetzung der Wechselkurse nach der Einführung des Euro wurden noch nicht festgelegt.

⁹ ABl.

¹⁰ ABl.

¹¹ ABl.

¹² ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1.

¹³ ABl. L 17 vom 21.1.1997, S. 1.

4. Es sollte genauer festgelegt werden, welche Person den Waren nach ihrer Gestellung eine zollrechtliche Bestimmung zu erteilen hat.
5. Es sollte vorgesehen werden, daß der Zollanmeldung bestimmte Unterlagen nicht beigelegt werden müssen.
6. Flexiblere Regeln für das Verfahren der aktiven Veredelung, das Umwandlungsverfahren und das Verfahren der vorübergehenden Verwendung sollten die Inanspruchnahme dieser Verfahren erleichtern.
7. Bestimmte alternative Berechnungsweisen für die Einfuhrabgaben im Rahmen des Verfahrens der passiven Veredelung sollten vorzugsweise nach dem Ausschußverfahren festgelegt werden.
8. Um einem wirtschaftlichen Bedürfnis zu entsprechen, sollte zugelassen werden, daß in bestimmten Freizonen die Förmlichkeiten des Zollagervfahrens erfüllt und die Kontrollen durch die Zollbehörden gemäß diesem Verfahren durchgeführt werden.
9. Unter bestimmten Voraussetzungen sollte eine Zollbegünstigung aufgrund der besonderen Beschaffenheit oder der Bestimmung einer Ware und der Differenzverzollung im Rahmen des Verfahrens der passiven Veredelung auch dann gelten, wenn eine Zollschild auf andere Weise als durch die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr entstanden ist.
10. Die Bestimmungen über den Ort des Entstehens einer Zollschild sollten besondere Regeln für die besonderen Fälle vorsehen, in denen der jeweilige Betrag einen bestimmten Schwellenwert nicht erreicht, sowie für die Fälle, in denen vereinfachte Verfahren für die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr zugelassen sind. Die Durchführungsvorschriften sind im Ausschußverfahren unter besonderer Berücksichtigung der möglichen Unterschiede hinsichtlich der Entstehungsorte der Zollschild und der Mehrwertsteuer festzulegen.
11. In bestimmten Fällen, in denen der gesetzlich geschuldete Betrag noch nicht genau berechnet werden kann, besteht die Gefahr, daß ein Nacherhebungsverfahren an der dreijährigen Verjährungsfrist scheitert. In diesen Fällen muß der voraussichtlich geschuldete Betrag rechtzeitig buchmäßig erfaßt werden. Der Beteiligte sollte keinesfalls länger als fünf Jahre im unklaren gelassen werden.

12. In den Fällen, in denen die Zollschuld dadurch entstanden ist, daß die Ware der zollamtlichen Überwachung entzogen wurde, und in denen es mehrere Zollschuldner gibt, sollte ein Zahlungsaufschub vorgesehen werden, damit die Zollbehörden den Schuldbetrag vorrangig bei einem bestimmten Zollschuldner statt bei anderen Zollschuldnern einziehen können.
13. Die finanziellen Interessen der Gemeinschaft sollten gegen eine allzu lange Dauer von Gerichtsverfahren sowie gegen die vollständige Ungültigkeit einer Mitteilung wegen Verjährung eines Teil der mitgeteilten Zollschuld geschützt werden.
14. Die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 sollte folglich geändert werden -

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 2 erhält folgende Fassung:

„Die Mitgliedstaaten können auf ihrem Gebiet das Recht der Abgabe von Zollanmeldungen in indirekter Vertretung Zollagenten vorbehalten.

Die Durchführungsbestimmungen können nach dem Ausschußverfahren festgelegt werden, insbesondere um sicherzustellen, daß ein fairer Zugang zu beiden Arten der Stellvertretung gewährleistet wird.“

2. Artikel 35 Unterabsatz 1 erhält folgende Fassung:

“Sind Faktoren, die zur Ermittlung des Zollwerts von Waren dienen, in einer anderen Währung als der des Mitgliedstaats ausgedrückt, in dem die Bewertung vorgenommen wird, so ist als Umrechnungskurs der von den zuständigen Behörden ordnungsgemäß veröffentlichte Kurs anzuwenden“.

3. In Artikel 49 Absatz 1 erhält der Einleitungssatz folgende Fassung:

“(1) Ist für die Waren eine summarische Anmeldung abgegeben worden, so muß die Person, in deren Besitz sich die Waren befinden, innerhalb der folgenden Fristen die Förmlichkeiten erfüllen, damit sie eine zollrechtliche Bestimmung erhalten:“

4. Artikel 62 wird folgender Absatz 3 angefügt:

“3. Ausnahmen von der Verpflichtung gemäß Absatz 2 können nach dem Ausschußverfahren festgelegt werden, insbesondere für auf elektronischem Wege übermittelte Anmeldungen.”

Das Recht auf Zugang ohne vorherige Ankündigung der nationalen oder gemeinschaftlichen Behörden sowie die Verpflichtung der Beteiligten, die Nachweise während eines Mindestzeitraumes aufzubewahren, müssen gewährleistet bleiben. Die Durchführungsvorschriften werden ebenfalls nach dem Ausschußverfahren festgelegt.

5. Artikel 115 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

“(4) Besondere Durchführungsbestimmungen zu Absatz 1 können nach dem Ausschußverfahren festgelegt werden”.

6. Artikel 117 Buchstabe c) wird folgender Satz 2 angefügt:

“Nach dem Ausschußverfahren kann bestimmt werden, in welchen Fällen die wirtschaftlichen Voraussetzungen als erfüllt gelten.”

7. Artikel 118 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

“(4) Nach dem Ausschußverfahren können besondere Fristen festgesetzt werden.”

8. Artikel 124 erhält folgende Fassung:

“Artikel 124

1. Das Verfahren der Zollrückvergütung kann für alle Waren mit Ausnahme solcher in Anspruch genommen werden, die zum Zeitpunkt der Annahme der Anmeldung zum zollrechtlich freien Verkehr mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen oder der Pflicht zur Vorlage von Einfuhr- oder Ausfuhrzeugnissen unterliegen.
2. Das Verfahren kann nur in Anspruch genommen werden, wenn für die Veredelungserzeugnisse im Zeitpunkt der Annahme der Anmeldung der Einfuhrwaren zum zollrechtlich freien Verkehr keine Ausfuhrerstattung festgesetzt ist.
3. Das Verfahren der Zollrückvergütung kann nur bewilligt werden, wenn im Zeitpunkt der Annahme der Ausfuhranmeldung für die Veredelungserzeugnisse keine Ausfuhrerstattung oder Ausfuhrabgabe festgesetzt ist.
4. Ausnahmen zu Absatz 1, 2 und 3 können nach dem Ausschußverfahren vorgesehen werden.”

9. Artikel 128 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich erhält folgende Fassung:

“- im Hinblick auf ihre spätere Wiederausfuhr in das Zollagerverfahren, in das Verfahren der vorübergehenden Verwendung oder in das Verfahren der aktiven Veredelung - Nichterhebungsverfahren - übergeführt oder in eine Freizone oder ein Freilager verbracht worden sind,”

10. Artikel 131 erhält folgende Fassung:

“Artikel 131

Nach dem Ausschußverfahren wird festgelegt, in welchen Fällen und unter welchen besonderen Voraussetzungen das Umwandlungsverfahren in Anspruch genommen werden kann.”

11. Artikel 133 Buchstabe e) wird folgender Satz 2 angefügt:

“Nach dem Ausschußverfahren kann bestimmt werden, in welchen Fällen die wirtschaftlichen Voraussetzungen als erfüllt gelten.”

12. Artikel 142 erhält folgende Fassung:

“Artikel 142

1. Die Inanspruchnahme des Verfahrens der vorübergehenden Verwendung unter teilweiser Befreiung von den Einfuhrabgaben wird für Waren bewilligt, die nicht in den zu Artikel 141 erlassenen Vorschriften aufgeführt oder, wenn sie dort aufgeführt sind, nicht alle Voraussetzungen für die Bewilligung der vorübergehenden Verwendung unter vollständiger Befreiung von den Einfuhrabgaben erfüllen.
2. Die Liste der Waren, für die das Verfahren der vorübergehenden Verwendung unter teilweiser Befreiung von den Einfuhrabgaben unzulässig ist, sowie die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieses Verfahrens werden nach dem Ausschußverfahren festgelegt.”

13. Artikel 144 erhält folgende Fassung:

“Artikel 144

Entsteht für eine in die vorübergehende Verwendung unter teilweiser Befreiung von den Einfuhrabgaben übergeführte Ware eine Zollschuld aufgrund des Artikels 201 Absatz 1 Buchstabe a) oder der Artikel 203 oder 204, so entspricht der Betrag dieser Schuld dem Unterschied zwischen dem gemäß Artikel 214 festgesetzten Betrag der Abgaben und dem gemäß Artikel 143 geschuldeten Betrag.”

14. Artikel 152 erhält folgende Fassung:

“Artikel 152

Abweichend von Artikel 151. kann nach dem Ausschußverfahren bestimmt werden, in welchen Fällen und unter welchen besonderen Voraussetzungen die Waren nach einer passiven Veredelung entweder unter vollständiger Befreiung von den Einfuhrabgaben oder unter Anwendung des GZT-Zollsatzes auf die bloßen Veredelungskosten in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden können.“

15. Artikel 153 wird gestrichen.

16. Artikel 167 erhält folgende Fassung:

a) In den Absätzen 1, 2 und 3 wird das Wort “Mitgliedstaaten” durch das Wort “Zollbehörden” ersetzt.

b) In Absatz 3 erhält der erste Halbsatz folgende Fassung:

“(3) Unbeschadet des Artikels 168 a sind Freizonen einzuzäunen.”

17. Artikel 168 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

“(1) Sind die Freizonen eingezäunt, so unterliegen die Begrenzungen sowie die Ein- und Ausgänge der Freizonen und Freilager der zollamtlichen Überwachung.”

18. Nach Artikel 168 wird folgender Artikel 168 a eingefügt:

“Artikel 168 a

1. Die Mitgliedstaaten können Freizonen bezeichnen, in denen die Zollkontrollen und Zollförmlichkeiten gemäß dem Zollagerverfahren durchgeführt werden und die in diesem Verfahren vorgesehenen Zollschuldbestimmungen zur Anwendung gelangen.

Die Artikel 170, 176 und 180 finden keine Anwendung auf die bezeichneten Freizonen.

2. Die Freizonen gemäß Absatz 1 gelten nicht als Freizonen im Sinne der Artikel 37, 38 und 205.

Die Bezugnahmen auf Freizonen in anderen Rechtsvorschriften gelten nicht als Bezugnahmen auf Freizonen im Sinne dieses Artikels".

19. Artikel 212 a erhält folgende Fassung:

"Artikel 212 a

Sieht das Zollrecht eine Zollbegünstigung aufgrund der Beschaffenheit oder der besonderen Verwendung der Ware, Zollfreiheit oder eine gänzliche oder teilweise Befreiung von den Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben gemäß der Artikel 21, 145 oder 184 bis 187 vor, so findet die Zollfreiheit oder die Abgabenbefreiung auch in den Fällen des Entstehens einer Zollschild gemäß der Artikel 202 bis 205, 210 oder 211 Anwendung, sofern das Verhalten des Beteiligten weder eine betrügerische Absicht noch offenkundige Fahrlässigkeit erkennen läßt und dieser nachweist, daß die übrigen Voraussetzungen für die Begünstigung, die Zollfreiheit oder die Abgabenbefreiung erfüllt sind."

20. Artikel 215 werden folgende Absätze 5 und 6 angefügt:

"5. Stellt eine Zollbehörde fest, daß eine Zollschild gemäß Artikel 202 in einem anderen Mitgliedstaat entstanden ist, so gilt die Zollschild, sofern sie weniger als 5.000 ECU beträgt, als in dem Mitgliedstaat entstanden, in dem ihre Entstehung festgestellt wurde.

6. Entsteht eine Zollschild infolge der Annahme einer vereinfachten Anmeldung oder eines anderen Schriftstücks zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr gemäß Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe a) oder b) und wird Artikel 218 Absatz 1 Unterabsatz 2 angewandt, so gilt die Zollschild als in dem Mitgliedstaat entstanden, in dem die in Artikel 76 Absatz 2 ergänzende Anmeldung abgegeben wird."

21. Artikel 220 Absatz 1 werden folgende Unterabsätze 2 und 3 angefügt:

"Führen die Kontrollen der Zollbehörden zur Feststellung einer Zollschild oder eines höheren Betrags als des bereits buchmäßig erfaßten Betrags, ohne daß diese Behörden den gesetzlich geschuldeten Betrag genau berechnen können, so erfassen sie buchmäßig den voraussichtlich zu erhebenden Betrag so rechtzeitig, daß er dem Zollschildner vor Ablauf der Frist nach Artikel 221 Absatz 3 noch mitgeteilt werden kann.

Der Betrag, der für die Waren schließlich fällig werden kann, gilt als nicht buchmäßig erfaßt, wenn die Zollbehörden den gesetzlich geschuldeten Betrag nicht innerhalb von drei Jahren nach Mitteilung des vorläufigen Betrages an den Schuldner gemäß Unterabsatz 2 genau bestimmen können."

22. Artikel 221 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

"3. Die Mitteilung an den Zollschuldner darf nach Ablauf einer Frist von zwei Jahren nach dem Zeitpunkt des Entstehens der Zollschuld nicht mehr erfolgen. Diese Frist wird ab dem Zeitpunkt, zu dem ein Rechtsbehelf gemäß Artikel 243 eingelegt wird, für die Dauer des Rechtsbehelfs ausgesetzt."

b) Die Absätze 4 und 5 erhalten folgende Fassung:

"4. Wird festgestellt, daß die Frist nach Absatz 3 für einen Teil der Zollschuld abgelaufen ist, so bleibt die Mitteilung an den Zollschuldner für den übrigen darin enthaltenen Abgabebetrag gültig.

5. Konnten die Zollbehörden aufgrund einer Handlung, die zu dem Zeitpunkt, als sie begangen wurde, strafbar war, den gesetzlich geschuldeten Abgabebetrag nicht genau ermitteln, so kann die Mitteilung unter den Voraussetzungen, die in den geltenden Bestimmungen festgelegt sind, noch nach Ablauf der Frist nach Absatz 3 erfolgen".

23. Artikel 222 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"2. Die Verpflichtung des Zollschuldners zur Entrichtung der Abgaben kann nach dem Ausschussverfahren in folgenden Fällen und unter folgenden Umständen ausgesetzt werden:

- bei Antrag auf Erlass der Abgaben nach Artikel 236, 238 oder 239

oder

- bei Beschlagnahme einer Ware im Hinblick auf eine spätere Einziehung nach Artikel 233 Buchstabe c) zweiter Gedankenstrich oder Buchstabe d)

oder

- wenn die Zollschuld in Anwendung von Artikel 203 entstanden ist und mehrere Zollschuldner vorhanden sind

oder

- in den Fällen nach Artikel 220 Absatz 1 Unterabsatz 2."

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 1999 in Kraft.

Artikel 1, Ziffer 1, ist ab 1. Januar 2002 anwendbar.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments

Der Präsident

Im Namen des Rates

Der Präsident

25.09.98

Beschluß
des Bundesrates

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über den
Zollkodex der Gemeinschaften

Vorschlag einer Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und
des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates
zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften

KOM(98) 226 endg.; Ratsdok. 9478/98

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis
genommen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.