

Neue Chancen und Risiken für die europäische Wirtschaft

**Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter
Zoll und Umsatzsteuer
Neues Energiesteuergesetz
Neuer Präferenzursprung**

Tagungsband
des 18. Europäischen Zollrechtstags
des EFA
am 1./2. Juni 2006 in Esslingen

herausgegeben von Reginhard Henke

Mendel Verlag



Schriftenreihe
des Europäischen Forums
für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.
an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 28

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstraße 42, D-58452 Witten

Telefon +49 2302 202930

Fax +49 2302 2029311

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet www.mendel-verlag.de

ISBN 978-3-930670-97-0

Alle Angaben ohne Gewähr. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen jeglicher Art sind nur nach Genehmigung durch den Verlag erlaubt.

Herausgeber: Prof. Dr. Reginhard Henke (Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.), Münster

Titelentwurf: KJM Werbeagentur, Hafenweg 22, D-48155 Münster
Internet: www.kjm.de

© 2007 by Mendel Verlag GmbH & Co. KG, D-58452 Witten

Inhaltsübersicht

Geleitwort 7

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Münster

Zoll und Sicherheitspolitik als Herausforderungen für die Organisation im Unternehmen 11

Peter Michael Belz, AEB GmbH, Stuttgart

Umsetzung des „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“

WCO Framework of Standards and AEO:

Border Protection and Trade Facilitation – Are the Two Compatible? 19

The Australian Accredited Client Program – A Work in Progress 37

Prof. Dr. David Widdowson,
CEO of the Centre for Customs and Excise Studies,
University of Canberra, Australia

Der Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten – Sicherheit der internationalen Versorgungskette und EG-Vorschriften 45

Dr. Susanne Aigner, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel

C-TPAT and AEO – Concepts of “Trusted Accounts” 51

Michael D. Laden, Trade Innovations, Minneapolis, USA

Der Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte aus der Sicht der Wirtschaft 61

Bernd Stadtler, Hugo Boss AG, Metzingen

Round-Table-Diskussion mit Statements zur Umsetzung des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten 67

Referenten und als weitere Teilnehmer:

Dr. Bettina Vogl-Lang, BMF, Wien

Graham Bartlett, SITPRO, London

Roland Hirt, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern

Dr. Dierk Hahn, BMF, Bonn

Dr. Wolfgang Uhlig, BMF, Bonn

Kay Masorsky, Ernst & Young AG, Stuttgart

Jürgen Böer, Schott AG, Mainz, BDI-Arbeitskreis Zoll

Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, Bonn

Moderation: Prof. Dr. Peter Witte, Fachhochschule des Bundes, Münster
zusammengefasst von Rechtsreferendarin Julia Maren Natzel, Münster

Sektion 1: Neuer Präferenzursprung

The Future of Preferential Origin 85

Jean-Michel Grave, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel

Neuer Präferenzursprung – Erwartungen der europäischen Wirtschaft 93

RA Ralph Kamphöner, EuroCommerce, Brüssel

Diskussion zu den Referaten von Jean-Michel Grave und Ralph Kamphöner 99

Moderation: Prof. Dr. Michael Wolffgang, Universität Münster
zusammengefasst von Volljuristin Carolin Eve Bolhöfer, Köln

Sektion 2: Das neue Energiesteuergesetz

Neuregelungen der Besteuerung von Energieerzeugnissen im Energiesteuergesetz 103

RD Matthias Bongartz, Fachhochschule des Bundes, Münster

Besteuerung des produzierenden Gewerbes – Vereinbarkeit mit EU-Recht ab 2007 119

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Universität Tübingen

Diskussion zu den Referaten von Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof und RD Matthias Bongartz 123

Moderation: Günter Roeder, Rechtsanwalt, BASF AG, Ludwigshafen
zusammengefasst von Assessorin Sonja Bönner, OFD Köln

Zoll- und Umsatzsteuer

Zentrale Zollabwicklung in der Gemeinschaft	129
Centralised customs clearance in the Community	135
Le dédouanement centralisé dans la Communauté	141
Michael Lux, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel	
Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs	149
RD Norbert Haag, Bundeszentralamt für Steuern, Bonn	
Zentrale Zollabwicklung und Umsatzsteuer – Rechts- und Praxisprobleme der Wirtschaft	157
Dr. Christoph Wäger, Ernst & Young AG, Frankfurt	
Podiumsdiskussion zu den Referaten von Norbert Haag, Michael Lux und Dr. Christoph Wäger	161
Moderation: Prof. Dr. Reginhard Henke, Fachhochschule des Bundes, Münster zusammengefasst von Dr. Natalie Harksen, Außenwirtschaftsberatung, Münster	
Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauch- steuern und Zoll e.V. (EFA) – Chronik und Informationen	169

Geleitwort

Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Münster

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

wir haben erstmalig die „Schallmauer“ von 300 Teilnehmern durchbrochen; exakt sind es nach der heutigen Anmeldelage 340 Personen. Das empfinde ich als sehr beachtenswert. Die große Zahl der Teilnehmer beweist, dass der Europäische Zollrechtstag mittlerweile die maßgebliche Veranstaltung der Zoll- und Verbrauchsteuerszene nicht nur im deutschsprachigen Raum ist, sondern darüber hinaus. Ich begrüße sehr herzlich die ausländischen Teilnehmer aus Australien, der Volksrepublik China, Mexiko, den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich, Frankreich, den Niederlanden, Belgien, Italien, Luxemburg, Lettland, Litauen und natürlich auch der Schweiz und Österreich.

Meine Damen und Herren! Bei mehr als 300 Personen ist es unmöglich, Sie alle gebührend in individueller Form zu begrüßen. Selbst eine repräsentative Begrüßung ist schwierig. Meiner Auswahl ist daher der Anschein von Willkür nicht ganz abzusprechen.

Die Europäische Kommission ist mit mehreren Teilnehmern vertreten; namentlich erwähnen und begrüßen möchte ich Frau Dr. Aigner. Gestatten Sie mir noch, einen Moment bei den ausländischen Gästen zu bleiben. Prof. Widdowson vom Customs-centre der Universität Canberra hat wohl die weiteste Anreise; das ist allein schon eine besondere Begrüßung wert. Aber auch die Vertreter der chinesischen Zollverwaltung aus Shanghai sind um mehr als den halben Globus gereist; herzlich willkommen! Unsere Gäste aus den USA und Mexiko haben ebenfalls die Strapazen der Reise über den „großen Teich“ nicht gescheut; ich grüße Sie!

Die Zollverwaltungen Österreichs, der Schweiz und Deutschlands sind in diesem Jahr wieder mit zahlreichen Angehörigen vertreten. Ich grüße Frau Dr. Vogl-Lang aus Österreich, Herrn Hirt aus der Schweiz und für die deutsche Zollverwaltung Herrn Dr. Hahn. Sie persönlich und die Angehörigen Ihrer Verwaltungen sind uns herzlich willkommen.

In mein Willkommen schließe ich die Richter der Finanzgerichtsbarkeit aus Deutschland und Österreich ein. Der Kontakt zwischen den Finanzgerichtsbarkeiten scheint sich zu verfestigen. Vielleicht ist das auch ein Verdienst der Zollrechtstage. Das würde mich freuen. Besonderer Gruß gilt Herrn Dr. Müller-Eiselt, der kürzlich den Vorsitz im VII. Senat des BFH übernommen hat.

Auch in diesem Jahr darf ich zahlreiche Vertreter aus der Wirtschaft und den beratenden Berufen begrüßen. Wir hoffen, mit der Thematik und Gestaltung der Tagung *Ihnen* Hilfen für eine erfolgreiche Tätigkeit in Ihren Unternehmen bieten zu können. Wir alle leben von der Wirtschaft; da sollte es unser gemeinsames Ziel sein, die Arbeitsbedingungen des Wirtschaftens zu erleichtern. Das mag im Detail kontrovers diskutiert werden. Dafür ist der Zollrechtstag aber auch da. Das ist der Forumsgedanke, der im Namen des EFA aufscheint. Der Diskurs, der kontroverse Meinungsaus-

tausch aber auch die fachlichen Gemeinsamkeiten und intensiven Gespräche machen den Zollrechtstag aus.

Meine Damen und Herren, das Programm weist für die Eröffnung 15 Minuten aus. Das ist kein Zufall. Ich möchte nämlich die Eröffnung für einen kurzen inhaltlichen Impuls nutzen.

Das zurzeit alles beherrschende Thema in der Zollwelt ist die Sicherheitsinitiative der Europäischen Kommission, insbesondere die Voranmeldungen und der Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte.

Obwohl bereits im Mai 2005 mit der VO (EG) 648/2005 in den Zollkodex aufgenommen, ist mangels Durchführungsvorschriften weiterhin unklar, welche konkreten Voraussetzungen an die Erlangung des Status eines ZWB geknüpft sowie welche Rechte und Pflichten der Person zustehen bzw. obliegen werden. Die Durchführungsvorschriften sind noch immer in den Gesetzesberatungen; Hoffen und Bangen in der Wirtschaft dauern an.

Die europäische Initiative steht nicht allein in der Welt. Besonders hervorzuheben ist natürlich das von der Weltzollorganisation (WCO) im Juni 2005 verabschiedete „Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade“, mittlerweile SAFE-Framework genannt. Es soll dazu beitragen, die Sicherheit in der internationalen Lieferkette zu erhöhen und den globalen Handel zu vereinfachen. Zu diesem Zweck legt die WCO Mindestanforderungen an staatliche Sicherheitsprogramme fest. Neben einem Programm zur Kooperation der Zollverwaltungen sieht das Framework die Einführung von Unternehmenspartnerschaftsprogrammen vor. Prof. Widdowson wird darauf später noch eingehen.

Die an diesen Partnerschaftsprogrammen teilnehmenden Unternehmen werden als „Authorised Economic Operator“ (AEO) bezeichnet. Da sich mittlerweile mehr als 100 Mitgliedstaaten der WCO zur Umsetzung des Frameworks verpflichtet haben, kann insoweit von einem internationalen Standard gesprochen werden.

Alles das ist aber nicht wirklich neu in der Zollwelt. Schon seit Jahren gibt es weltweit Initiativen für Partnerschaftsprogramme.

So hat Australien bereits 1991 mit „Frontline“ eines der ersten Partnerschaftsprogramme zwischen Zoll und Wirtschaft aufgelegt. Ziel war die Erhöhung der Sicherheit durch Kooperation des Zolls mit den Unternehmen. Durch eine von der Zollverwaltung angeleitete Selbstüberprüfung der vorhandenen Sicherheitsmaßnahmen sowie Mitarbeiterschulungen sollte in den Unternehmen das Bewusstsein für Sicherheitsanforderungen erhöht und so die Kriminalität reduziert werden. Verbindliche Voraussetzungen für eine Teilnahme existierten nicht. Auch erhielt das teilnehmende Unternehmen keine Vorteile. Höhere rechtliche Verbindlichkeit wird durch das 2001 gestartete und 2003 um ein Sicherheitselement erweiterte „Accredited Client Program“ erzielt. Durch Abschluss eines Vertrages mit der Zollverwaltung („Memorandum of Understanding“) verpflichtet sich das teilnehmende Unternehmen, gewisse Sicherheitsstandards einzuhalten und erhält im Gegenzug Handelserleichterungen in Form einer Verminderung der erforderlichen Angaben bei der Einfuhr, periodischer Abgabenerleichterung und erleichterter Abfertigung. Prof. Widdowson wird das im Laufe des Tages ebenfalls noch vorstellen.

Australiens Nachbar Neuseeland betreibt seit 2001 ein ebenfalls „FrontLine“ genanntes Partnerschaftsprogramm. Im Rahmen dieses Programms werden „Partnership

Agreements“ zwischen Zollverwaltung und Wirtschaft geschlossen. Diese Vereinbarungen sind individuell auf das jeweilige Unternehmen abgestimmt und erzeugen keine verbindlichen Rechtsfolgen. Beratung und eine verbesserte Kommunikation zwischen Zoll und Wirtschaft stehen im Vordergrund.

Aus den USA ist vor allem das Sicherheitsprogramm „Customs Trade Partnership against Terrorism“ (C-TPAT) bekannt. Es wurde bereits unmittelbar nach den Terroranschlägen im November 2001 gestartet und hat die Erhöhung der Sicherheit bei gleichzeitiger Erleichterung des rechtmäßigen Handels zum Ziel. Durch Erlangung des Status eines „certified partner“ erhalten die teilnehmenden Unternehmen Vorteile in Form einer günstigeren Risikobewertung mit der Folge seltenerer Kontrollen und dadurch geringerer Wartezeiten bei der Grenzbefertigung. Mike Laden wird uns in seinem Vortrag Details mitteilen.

Auf die seit einigen Jahren in anderen Ländern initiierten Partnerschaftsprogramme will ich jetzt nicht weiter eingehen.

Ich möchte nur die Bedeutung des SAFE-Frameworks hervorheben. Wie ich schon sagte: Mehr als 100 Mitgliedstaaten der WCO haben sich zur Umsetzung verpflichtet. Das ist die gute Nachricht. Das Framework ist aber völkerrechtlich unverbindlich. Das ist die schlechte Nachricht. Es ist müßig, die Gründe anzuführen, warum es im letzten Juni nicht verbindlich ausgestaltet wurde. Tatsache ist, dass eine lückenlose Sicherung der Lieferkette – wie vom Framework angestrebt – nur erreicht werden kann, wenn alle Beteiligten den ZWB-Status haben. Das setzt aber die gegenseitige Anerkennung der Bewilligungen voraus. Wie soll diese erreicht werden? Es können bilaterale Vereinbarungen zwischen z.B. der EU und den USA, USA und Japan, Japan und EU usw. geschlossen werden. Die Vielzahl notwendiger Vereinbarungen auf dem Globus können Sie sich leicht vorstellen.

Das ist anachronistisch. Das SAFE-Framework muss zu einem multilateralen Vertrag fortentwickelt werden; eine Konvention der WCO muss das Ziel sein. Sonst bleibt es bei Insellösungen, die letztlich die wirtschaftlich schwächeren Länder dieser Welt benachteiligen werden. Und für die Import- und Exportwirtschaft – nicht nur in Deutschland sondern global – wird nur der Nachteil höheren Aufwands dabei herauskommen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, diese kurzen Gedanken sollen nur einen Impuls geben. Das heutige Generalthema lässt sicher noch viele weitere Überlegungen zu. Ich erwarte interessante Vorträge und angeregte Diskussionen. Machen Sie mit Ihrem hier im Saal versammelten Sachverstand unsere Tagung zu einem echten Forum von Meinungsäußerung, Gesprächen und Kontakten!

Ich danke Ihnen allen für das Kommen und wünsche uns eine fruchtbare Tagung.

Zoll und Sicherheitspolitik als Herausforderungen für die Organisation im Unternehmen

Peter Michael Belz,
AEB GmbH, Stuttgart

Begrüßung

Bonjour Mesdames Messieurs, soyez les bienvenues ici dans cette belle ville de Esslingen et à ce congrès. La réunion des experts douanier. Je vous souhaite des bonnes heures paraillement intéressantes et agréables. Assistez aux présentations et participez à la soirée – goutant peut-être la cuisine souabe et les bon vins de la région.

A very warm welcome to you, ladies and gentlemen. We will be very pleased, if the information that you will receive during the coming two days is helpful to you. We hope that you will feel comfortable and enjoy the good Swabian hospitality.

Meine Damen und Herren – ich durfte mir erlauben, zuerst unsere ausländischen Gäste zu begrüßen. Nun auch Ihnen ein Herzliches Willkommen in der ehemals freien Reichsstadt Esslingen. Für einen europäischen Zollrechtstag doch wahrlich der richtige Platz.

Ich möchte mich zuerst kurz vorzustellen. Wie Sie aus der Einladung ersehen konnten – ich bin Peter Michael Belz, Gründer und CEO der AEB GmbH.

Die AEB ist ein Beratungs-, Software- und Servicehaus, das sich seit nunmehr 33 Jahren mit dem Themenkreis Beschaffungs- und Distributionslogistik beschäftigt. Wir betreuen heute knapp 1000 Installationen in über 25 Ländern.

Wenn man dieses Geschäft so lange betreibt und mit Mittelständlern arbeitet sowie mit großen Unternehmen auch weltweit mitgeht, so bleibt es nicht aus, dass man sich eine gehörige Portion Erfahrung aneignet. Das ist es, was ich mit meinen Mitarbeitern in die Waagschale werfen will, wenn wir mit unseren Interessenten und Kunden über die Anpassung und Verbesserung von organisatorischen Lösungen reden. Wir verstehen uns als Mittler und Vermittler, aber auch als Berater und Problemlöser. Als Fachleute, die mehrere „Sprachen“ sprechen. Die der Außenwirtschaftsfachleute einerseits und der IT-/Organisations- und Datenverarbeitungsleute andererseits.

Fraglos haben wir in den vergangenen Jahren viel von und mit unseren Kunden gelernt. Die Bandbreite unserer Softwarelösungen spiegelt dies wider. Heute setzen wir darüber hinaus in hohem Maße auch auf die fachliche Kompetenz von Kollegen und Softwarehäusern in anderen Ländern, deren Lösungen wir in unsere Lösungen integrieren sowie Beratungshäusern, wie dem Hause Ernst & Young. Zusammen mit den Kollegen von Ernst & Young haben wir heute das Vergnügen, zum Gelingen dieser beiden Tage beitragen zu können.

Einführung

Lassen Sie mich die drei Kernworte der Überschrift als Teilthemen behandeln

1. *Zoll* – Hier will ich Ihnen eine ganz persönliche Sicht und Wahrnehmung zum Fachbereich Zoll-/Außenwirtschaft allgemein und insbesondere in mittelständischen Unternehmen geben.
2. *Sicherheitspolitik* – Im Interesse der Bürger und der Unternehmen in der Gemeinschaft ist die Kommission bestrebt, gemeinsame Normen und Regeln für Sicherheit festzulegen und umzusetzen. Ich will aufzeigen, inwieweit dies derzeit als Teil der Unternehmenspolitik in den Firmen verstanden und begriffen wird.
3. *Organisation/IT* – In vielen Unternehmen hat diese Abteilung großen Einfluss darauf, ob, wann und wie welche Maßnahmen in entsprechende Lösungen umgesetzt werden. Ich will veranschaulichen, wie die Anforderungen an Zoll und Sicherheit gesehen und gehandhabt werden.

Danach werde ich umreißen, was meiner Meinung nach getan werden müsste, um Veränderungen, die auf europäischer Ebene angedacht werden, bei den Unternehmen umzusetzen und welche Herausforderung dies für die Beteiligten darstellt.

Zoll

Die heutige Tagung findet in einer Region statt, die in besonderem Maße bekannt ist für ihre Weltoffenheit im Sinne von „wir exportieren in die ganze Welt“. Es sind nicht nur die großen Namen, die auf allen Straßen dieser Welt anzutreffen sind. Auch die Namen derer, die die Maschinen herstellen, um solche Produkte zu bauen, oder die Komponenten, aus denen die Produkte bestehen, all diese Namen sind auf der ganzen Welt durchaus bekannt.

Rund um den Automobilbau haben sich eine große Zahl Mittelständler als Zulieferer etabliert. Aber nicht nur die Automobilindustrie, auch Maschinenbau, Elektrotechnik/Elektronik oder Textilindustrie prägen diese Region. Allen gemeinsam ist ein hoher technischer Stand sowohl in Entwicklung, als auch in Produktion und Informationstechnik. Allen gemeinsam ist ein hoher Außenwirtschaftsanteil. Deutschland hat seit 1995 den Exportanteil verdoppelt. Diese Region hat einen wesentlichen Anteil daran.

Die besondere Exportorientierung der großen Unternehmen hat hier im Südwesten Deutschlands in der Vergangenheit viele der mittleren und kleinen gezwungen, weltoffen zu werden. Was sich doch im Nachhinein als Glück erwiesen hat. Die Region hat einen Teil ihrer Flexibilität nicht ganz freiwillig gewonnen. Aber sie steht heute Veränderungen einigermaßen aufgeschlossen gegenüber. Mittelständler haben die Fühler ausgestreckt und sind in vielen Ländern dieser Welt zuhause.

Dabei hat man auch gelernt, mit den unterschiedlichen Mentalitäten, Geschäftsgebräuchen oder Befindlichkeiten umzugehen. Man hat gelernt, dass die Öffnung nach außen hin nicht ohne Risiko ist und man hat begonnen, von der Globalisierung im IT-Bereich zu profitieren, und sukzessive eine globale Vernetzung zu etablieren.

Zoll in der Organisationsstruktur

Welchen Status hat die Abteilung Zoll in diesen Unternehmen? Wo ist sie in der Unternehmensstruktur angesiedelt?

Mit Bedauern muss ich hier feststellen, dass ihr eine unangemessene Rolle zukommt. „Der Zoll“ wird in vielen Unternehmen oft als „lästige Notwendigkeit“ empfunden. Seine Einflussmöglichkeit, insbesondere bei strategischen Entscheidungen (Standortfragen, Einkäufe, Warensteuerung) sind begrenzt. Auf den Entscheidungsebenen wird der Zoll nur bedingt wahrgenommen. Als Fachleute geschätzt – als Mitentscheider unterschätzt.

Wie kam es dazu? Nun, die Erweiterung der Gemeinschaft hat schlagartig die Anzahl der Import/Export-Vorgänge drastisch reduziert. Die Automatisierungsprozesse, die in den Zollverwaltungen der Mitgliedsländer Eingang gefunden haben, führten bzw. führen zur Ausdünnung der Zollrepräsentanz vor Ort und zu einem Abbau der Zollstellen.

Geplant sind weitergehende Vereinfachungen: Von einem Arbeitsplatz aus die Abwicklung europaweit zu steuern (Stichwort: Einzige Bewilligung), der Rückgang der Zölle (der fiskalische Aspekt verliert zunehmend an Bedeutung), aber auch die Automatisierung der Zollabwicklung in den Unternehmen selbst. Heute hat praktisch jedes Unternehmen „seine“ Lösung für die Importabwicklung etabliert – sei es durch das Delegieren an einen Dienstleister, sei es durch die Nutzung der Dienste von Serviceprovidern oder durch Lösungen, die bei den Unternehmen selbst installiert sind.

All das führt zu einer erheblichen Vereinfachung und Verminderungen der abzuwickelnden Vorgänge und zwangsläufig natürlich auch zu einer Abnahme der Bedeutung und des Stellenwerts, den die „Außenwirtschaft“ in den Unternehmen einnimmt. Diese Entwicklung ist nicht ganz problemlos. Der Ausbildungsstand wird geringer werden. Die Anzahl der Experten geht zurück. Die Zollfachleute werden eine Nischenspezies.

Fazit: Und diese provozierende Feststellung sei mir erlaubt: die Bedeutung des Zolls in vielen Unternehmen (ausdrücklich die Mehrzahl der mittelständischen Unternehmen) wird abnehmen.

Die nächsten 16 Monate werden noch mal einen Hype in Deutschland provozieren (Stichwort: ATLAS-Ausfuhr). Hier werden angesichts des wenigstens zehnfach höheren Volumens eingehende Überlegungen angestellt, die IT-Lösungen zu optimieren. Danach aber ist das Thema Zoll weitgehend erschöpft.

Wenn diese Entwicklung so weitergeht, dann wäre es aus Sicht der Entscheider logisch, mit dem Thema Zoll so umzugehen wie mit Fertigung, Beschaffung, Verwaltung oder etwa Buchhaltung: Verlagern in Billiglohnländer.

Dadurch entsteht zwangsläufig eine Reihe von Fragen:

- Ist das eine Bedrohung?
- Wenn ja, was sollte man, was kann man dagegen tun?
- Wo müsste denn die Funktion Zoll sinnvollerweise in einem Unternehmen organisatorisch richtig positioniert werden?
- Kann die Zollabteilung weitere, andere Aufgaben übernehmen?
- Hat sie den Einfluss-Spielraum dazu?

Ich darf das zunächst so im Raum stehen lassen.

Sicherheitspolitik

Weltweit zu handeln, birgt ohne Frage mehr Risikopotenzial als Geschäfte, die man in den heimischen Märkten tätigt. Unternehmen, die also weltweit handeln, sind darauf angewiesen, diesen Aspekt des Risikos im Handel, in der Geschäftsabwicklung, im Transport oder in multimodalen Verkehren durch geeignete Maßnahmen Rechnung zu tragen. Es ist also auch folgerichtig, dass die Kommission Initiativen ergriffen hat, Sicherheitsmaßnahmen im intermodalen Verkehr umzusetzen, die Störungen durch gesetzswidrige Handlungen vermeiden helfen. Wichtigster Ansatz dazu ist es, alle Beteiligten an den Tisch zu bringen, um für jedes Glied der Kette angemessene Maßnahmen zu vereinbaren und zu verabreden.

Die Einführung der elektronischen Abwicklung im Zusammenspiel der Wirtschaftsbeteiligten und den Zollverwaltungen zwingt die Unternehmen dazu, „noch mehr Sorgfalt“ bei der Handhabung ihrer Geschäftsprozesse an den Tag zu legen. Die Systeme der „anderen Seite“ sind ja in der Lage, jeden einzelnen Vorgang situativ gegen die erteilten Bewilligungen zu verproben. Bei vielen Unternehmen ist daher „Nachsitzen in Sachen Datenpflege“ angesagt, wenn nun die Ausfuhrlösungen umgesetzt werden.

Die Softwaresysteme, die dazu zum Einsatz kommen, sollten möglichst alle Prüfungen vorwegnehmen, die die Zollsysteme der Gemeinschaftsländer tätigen, um:

- die Logistikprozesse nicht auszubremsen und
- seitens der Verwaltung nicht als „Fehlermacher“ ausgemacht zu werden.

Bei der systemgestützten Überprüfung gemeldeter Daten geht es zunächst einmal nur darum, sicherzustellen, dass keine unvollständigen, nicht genehmigten oder falschen Daten gemeldet werden. Das beinhaltet natürlich auch alle Informationen und Prüfungen rund um den Themenkreis Exportkontrolle. Erst wenn die Prüfungen ordnungsgemäß abgewickelt und Fehlerfreiheit festgestellt wurde, erhält man als Unternehmen das notwendige Dokument, um die Waren zu verbringen.

Sanktionslisten

Die Vereinbarungen der Staatengemeinschaften in der Folge des 11. September haben einen weiteren Blickwinkel geöffnet (Stichwort: Sanktionslisten). Hierbei wird die Abprüfung aller in einem Geschäftsprozess involvierten Adressen gegen die Listen verlangt. Dabei ist es angebracht, nicht nur den Blick auf die in Europa geltenden Listen zu werfen. Auch die amerikanischen Listen sind aus eher betriebswirtschaftlichen Gründen in Betracht zu ziehen. Amerika sieht es nun mal nicht gern, wenn europäische Unternehmen die amerikanischen Vorschriften unterlaufen. Ein solches Unternehmen seinerseits auf eine schwarze Liste zu setzen, kann fatale betriebswirtschaftliche Folgen für das Unternehmen haben, wenn alle seine Exporte in die USA und verbundene Länder unterbunden werden.

Es ist die Pflicht der Unternehmen, die Prüfungen gegen diese Listen in ihre Geschäftsprozesse einzubauen. Dass dies eine Vorgabe ist, die alle Unternehmen betrifft, wird heute trotz der vielen Informationsveranstaltungen, die von fachkundigen Institutionen durchgeführt werden, nur von einer vergleichsweise kleinen Zahl von Firmen wahr vor allem aber wirklich ernst genommen.

An dieser Stelle muss auch gesagt werden, dass die Kontrollmethoden in der Gemeinschaft harmonisiert werden sollten. In Deutschland liegt die diesbezügliche Überprüfung bei der Zollverwaltung. Wenn wir das Thema Sanktionslisten in anderen Ländern ansprechen, etwa in Frankreich, England oder Österreich, erleben wir oft Achselzucken. Das Thema müsste sicher proaktiver angegangen werden, wenn man europaweit etwas bewirken will. Ansonsten bleibt es ein zahnlöser Tiger. Es ist wie Parken im Halteverbot – aber keiner verteilt Strafzettel.

Sicherheit in den Prozessen bei allen Firmen

Sind das alle Risikoaspekte? Nein. Überprüfungen im Bereich

- Nahrungs- und Genussmittel
- Sicherheit der Transportmittel
- Sicherheit bzgl. des Ursprungs von Waren
- Sicherheit bzgl. der Transportwege/Verkehrswege
- Sicherheit im Gefahrgutverkehr

könnten Teilfelder sein, die unter der Gesamtüberschrift „Risiko minimieren, überwachen/kontrollieren“ zusammengeführt werden.

Solche Tagungen wie die heutige bieten sich dazu an, darüber nachzudenken, wie vermittle ich das den Beteiligten und welche Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden, um vom Gegner- zum Partnerverständnis zu kommen. Sind die Zollverantwortlichen in den Unternehmen die Richtigen, ein solches Bewusstsein in der eigenen Firma um- und vor allem durchzusetzen?

Neben der Prüfung der einzelnen Vorgänge wird es zukünftig mehr und mehr von Bedeutung sein, dass die Unternehmen generaliter hinsichtlich der Einhaltung von Vorschriften geprüft werden. Dabei gilt das Prinzip, das auch im Qualitätsmanagement Anwendung findet, je ordnungsgemäßer sich jemand verhält, umso weniger häufig wird geprüft und umgekehrt.

Fazit: Je besser ein Unternehmen organisiert ist – d.h. zuverlässig, nachvollziehbar, eigenverantwortlich die notwendigen Prüfungen selbst vollzieht, umso weniger besteht zukünftig Prüfungsbedarf bei den prüfenden Instanzen. Eigenverantwortlich heißt u.a. auch ausreichende Schulung der Mitarbeiter. Nachvollziehbarkeit der Vorgänge und Entscheidungen, Dokumentation der Prüfprozesse und langfristige Recherchierbarkeit der Protokolle. Ein solch eigenverantwortlich und ordentlich agierendes Unternehmen, ein solch „guter Bürger des Staates“, soll zukünftig durch einen besonderen Status, den des „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ ausgezeichnet werden.

Ich will nicht spekulieren, aber es läge auf der Hand, dies auch in den Unternehmen unter einer Verantwortung zu bündeln, etwa in der Hand eines CSO (Customs and Security Officers).

Organisation/IT

Mit den gerade geschilderten Anforderungen sind die Organisations- und IT-Abteilungen in den Unternehmen eigentlich erheblich gefragt. Die Praxis zeigt aber z.T. völliges Desinteresse. Ab August 2006 bis Ende 2007 müssen alle Firmen eine geeignete Lösung für die Kommunikation mit der Zollverwaltung haben. Es gibt aktuell

ca. 15 Softwarehäuser, darunter gut die Hälfte mit weniger als 30 Mitarbeitern. Es wird spannend sein, zu erleben, wie ein Softwarehaus oder ein Dienstleister z.B. in einem Monat bis zu 200 Installationen stemmt. Wo heute Versandvorgänge aufgrund vereinfachter Verfahren (in Deutschland insbesondere die Vereinfachungen durch AWW13) „unbürokratisch“ abgehandelt werden konnten, geht zukünftig nichts mehr ohne „bestandene Prüfung“.

Teilschritte für eventuelle Korrekturen müssen in der logistischen Prozesskette mit berücksichtigt werden z.B. automatische Sperren bei negativen Ergebnissen der Prüfprogramme oder automatisierte Benachrichtigungen an Verantwortliche. In jedem Fall bedeutet dies Eingriffe in z.T. hochkomplexe existierende Lösungen.

Im Hinblick auf die Recherchierbarkeit – schließlich sollen Vorgänge auch im Sinne der Abgabenordnung 10 Jahre nachvollziehbar sein – sind entsprechende Dokumentationsvorschriften zu berücksichtigen (Stichwort: GDPdU). Das heißt, Unterlagen wie Daten, Dokumente und elektronische Nachrichten müssen in revisionssichere Archive abgelegt werden. Die technische Verfügbarkeit der Systeme zur Kommunikation mit der Zollverwaltung ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen. Es geht nicht nur darum, Dokumente zu drucken, sondern vielmehr darum, Prozesse zu analysieren, zu justieren und ggf. zu reorganisieren und entsprechende technische Komponenten an geeigneter Stelle in die existierenden Systeme einzubauen.

Neben den IT-Anforderungen besteht auch zusätzlicher Bedarf an klassischer Organisation, in Sachen Dokumentation der angepassten Vorgänge, der Schulung der Mitarbeiter, der Abstimmung mit tangierten Abteilungen wie Logistik, Beschaffung, Finanzwesen und Betriebsrat. Da auch Bewilligungen angepasst werden müssen, empfiehlt es sich, in Reorganisationsprojekten auch die Kollegen der Zollverwaltung mit an den Tisch zu holen, um gemeinsam die geplanten neuen Systeme abzustimmen.

Zusammenfassung

Es steht zu erwarten, dass in den nächsten 24 Monaten eine Verschiebung – in jedem Fall eine Erweiterung – der Aufgabenschwerpunkte von Zollabteilungen stattfinden wird. Die Verantwortlichen haben die Chance, sich aus diesen erweiterten Anforderungen auch ein neues Profil in den Unternehmen zu erarbeiten.

Fachkundige Hilfe auf diesem Weg kann durch Beratungshäuser erfolgen. Dies gilt für:

- Beratung in rechtlichen Fragen
- Beratung in IT-Fragen
- Lieferung geeigneter Softwarekomponenten
- Bereitstellung von Hochleistungs-Rechenzentren (ASP-Lösungen)
- Mitwirkung bei der Projektabwicklung
- Organisation von Backup-Lösungen
- Stärkere Integration von Beschaffungs- und Distributionsprozessen aufbauen (z.B. automatisierte Eingangsrechnungsbearbeitung mit vollautomatischer Querverbindung zur Importabwicklung und Archivierung)
- Beratung und Mitwirkung in organisatorischen Fragen

AEO Siegel

Ich könnte mir vorstellen, dass Zertifizierungsprozesse von autorisierten Institutionen, wie Wirtschaftsprüfern, im Verbund mit IT-Unternehmen vorgenommen werden als Ergänzung oder als Vorbereitung zur Prüfung durch die Zollverwaltung. Dort ist das Know-how vorhanden, um – ähnlich wie bei der Steuerprüfung – auch die Zoll- und Sicherheitsprüfung vorzunehmen. Die IT-Unternehmen würden gutachterlich das nötige IT-Fachwissen mit beisteuern. Und dieser gebündelte Fach-/Sachverstand wird mit zunehmender Komplexität wohl notwendiger. Die erfolgreiche Prüfung – d.h. die Erlangung des Zertifikats – könnte etwa mit einem entsprechenden Siegel dokumentiert werden.

Wir sind uns einig: da gibt es einiges an Herausforderungen. Wir von Ernst & Young und AEB wollen gern dabei helfen, diese zu meistern.

Border Protection and Trade Facilitation – Are the Two Compatible?

Prof. Dr. David Widdowson,
CEO of the Centre for Customs and Excise Studies
University of Canberra, Australia

The Doha Ministerial Declaration and subsequent decisions of the General Council of the World Trade Organization (WTO) have sought to intensify international commitment to further expedite the movement, release and clearance of internationally traded goods.

The success of the trade facilitation agenda is heavily reliant on the ability of customs administrations to achieve an appropriate balance between facilitation and regulatory control. Conscious of this imperative, in June 1999 the Council of the World Customs Organization (WCO) approved the revised International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (the revised Kyoto Convention), which was developed in the face of mounting pressure from the international trading community to minimise the level of customs intervention in cargo movements and to maximise the level of trade facilitation.

Portcullis

- The traditional symbol of Customs
- Symbolises a nation's ports - the gates through which international trade must pass
- Customs is the gatekeeper
- 'Gatekeeper' approach traditionally implies intervention simply for the sake of intervention



Portcullis

- Customs must raise the portcullis to achieve an effective balance between trade facilitation and regulatory intervention
- *Intervention by Exception*
 - Intervention when there is a legitimate need to do so
 - Intervention based on identified risk



Since the time of the Convention's inception, however, international events have led to heightened international security concerns, resulting in significant pressures being placed on governments to provide increased security to the global supply chain. This paper examines the issues being faced by customs authorities as they seek to satisfy these competing demands.

The Traditional Customs Role

For centuries, the customs role has been one of 'gatekeeper', with customs authorities representing a barrier through which international trade must pass, in an effort to protect the interests of the country. The essence of this role is reflected in the traditional customs symbol, the portcullis, which is a symbolic representation of a nation's ports – the gates through which international trade must pass¹.

Such a role is often manifested by regulatory intervention in commercial transactions simply for the sake of intervention. Customs has the authority to do so, and no one is keen to question that authority. In this day and age, however, social expectations no longer accept the concept of intervention for intervention's sake.

¹ See for example Pond, C.C. (1992) *The Portcullis*, Factsheet No.12, Public Information Office, House of Commons, London.

Partnerships

- Partnership arrangements between customs and industry are becoming commonplace around the globe
- The partnership approach is seen to be a particularly successful one in that it provides a range of tangible commercial benefits to those companies that can demonstrate a high level of compliance with customs requirements

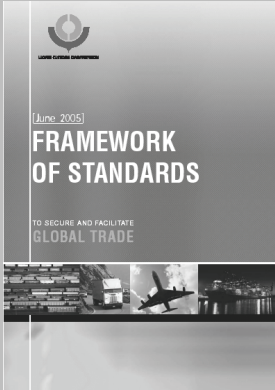


Partnerships

- A key compliance benefit is the willingness displayed by industry to invest in those systems and procedures which impact on their compliance levels, in order to achieve the benefits of the partnership arrangements



Framework of Standards

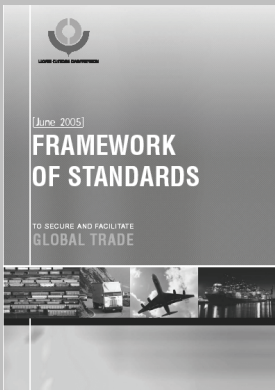


“SAFE”

**WCO Framework of
Standards to Secure And
Facilitate the Global Trade
Environment**



Framework of Standards



**“Not only does this unique
international instrument usher
in a safer world trade regime,
it also heralds the beginning
of a new approach to working
methods and partnership for
both Customs and business...”**



WTO Trade Facilitation Agenda

The changing attitude towards the customs role is in no small part due to the increasing momentum of the global trade facilitation agenda. In particular, the Doha Ministerial Declaration and subsequent decisions of the General Council of the WTO have sought to intensify international commitment to further expedite the movement, release and clearance of internationally traded goods, including goods in transit. The Doha Ministerial Declaration includes the following decision relating to trade facilitation:

Recognizing the case for further expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit, and the need for enhanced technical assistance and capacity building in this area, we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that session on modalities of negotiations. In the period until the Fifth Session, the Council for Trade in Goods shall review and as appropriate, clarify and improve relevant aspects of Articles V, VIII and X of the GATT 1994 and identify the trade facilitation needs and priorities of members, in particular developing and least-developed countries. We commit ourselves to ensuring adequate technical assistance and support for capacity building in this area.²

The Articles referred to relate to Freedom of Transit (Article V), Fees and Formalities connected with Importation and Exportation (Article VIII) and Publication and Administration of Trade Regulations (Article X).

The fifth Ministerial Conference, which was held in Cancún, Mexico in September 2003, was unsuccessful in achieving agreement on these matters. However, it was subsequently decided that negotiations on trade facilitation would continue, and on 31 July 2004 the General Council agreed to adopt the ‘July Package’ that will now guide the next phase of the WTO Doha Round negotiations. It includes:

Trade Facilitation: taking note of the work done on trade facilitation by the Council for Trade in Goods under the mandate in paragraph 27 of the Doha Ministerial Declaration and the work carried out under the auspices of the General Council both prior to the Fifth Ministerial Conference and after its conclusion, the General Council decides by explicit consensus to commence negotiations on the basis of the modalities set out in Annex D to this document.³

Annex D requires a negotiating group on trade facilitation to aim to clarify and improve relevant aspects of Articles V, VIII and X with a view to further expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit. It also requires the group to aim to enhance technical assistance and support for capacity building in the area of trade facilitation, recognising in particular that developing and least-developed countries are dependent upon technical assistance and support for capacity building if they are to fully participate in and benefit from the negotiations.

WTO Members have since put forward a broad range of proposals in response to the Annex D requirement, in an effort to clarify and improve the GATT Articles.⁴

2 Paragraph 27 of the Doha Ministerial Declaration, adopted on 14 November 2001.

3 Paragraph (g) of the decision adopted by the General Council of the WTO on 1 August 2004.

4 These proposals have been compiled by the WTO in document TN/TF/W/43 (as revised).

Framework of Standards



“...The commitment and willingness shown by WCO Members to implement the Framework of Standards clearly demonstrates their desire to both secure and facilitate world trade”



Four Core Elements

1. **Harmonized advance cargo information requirements for inbound, outbound and transit shipments**
2. **A consistent risk management approach to address security threats**
3. **International cooperation involving inspection of high-risk outbound containers and cargo, using non-intrusive detection equipment**
4. **Benefits for businesses that meet minimal supply chain security standards and best practices**



Objectives

- Establish standards that provide supply chain security and facilitation at a global level to promote certainty and predictability
- Enable integrated supply chain management for all modes of transport
- Enhance the role, function and capabilities of Customs to meet the challenges and opportunities of the 21st Century



Objectives

- Strengthen cooperation between Customs administrations to improve their capability to detect high-risk consignments
- Strengthen Customs/Business cooperation
- Promote the seamless movement of goods through secure international trade supply chains



A More Facilitative Regulatory Approach

The Customs Co-operation Council (now known as the World Customs Organization), was an early proponent of the need for customs to reconsider its traditional approach to international trade control, and for some years now the issues identified by the WTO have been high on its agenda.

The WCO's revised International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (the revised Kyoto Convention), which entered into force on 3 February 2006, is intended to promote the achievement of a highly facilitative international travel and trading environment while maintaining appropriate levels of regulatory control. It is designed to provide the underlying conditions and instruments to help contracting parties achieve a modern customs administration and to make a major contribution to the facilitation of international trade by:

- eliminating divergence between the customs procedures and practices of contracting parties that can hamper international trade and other international exchanges,
- meeting the needs of both international trade and customs authorities for facilitation, simplification and harmonisation of customs procedures and practices,
- ensuring appropriate standards of customs control,
- enabling customs authorities to respond to major changes in business and administrative methods and techniques,
- ensuring that the core principles for simplification and harmonisation are made obligatory on contracting parties, and

Two Pillars

1. Customs-to-Customs network arrangements with 11 standards:

Integrated Supply Chain Management, Cargo Inspection Authority, Modern Inspection Technology, Risk-Management Systems, High-risk Cargo or Container identification, Advance Electronic Information, Targeting and Communication, Performance Measures, Security Assessments, Employee Integrity, and Outbound Security Inspections



Two Pillars

2. Customs-to-Business partnerships consisting of six Standards:

Partnership, Security, Authorisation, Technology, Communication, and Facilitation



- providing customs authorities with efficient procedures, supported by appropriate and effective control methods.⁵

Partnerships

The development of the revised Kyoto Convention has incorporated important concepts of contemporary compliance management. These include the application of new technology, the implementation of new philosophies on Customs control and a willingness to establish mutually beneficial partnerships between customs authorities and the private sector.

The last point is of particular significance in the context of contemporary compliance management, which includes initiatives for formally recognising identified compliers.⁶ In this context, the term *recognition* describes those compliance management strategies that regulators may employ in situations where certain members of the regulated community are deemed to be relatively trustworthy, i.e. present a relatively low risk of non-compliance.

Employing a program of recognition implies that an active decision to ‘reward’ compliers has been taken on the part of a regulatory authority. It is quite different to

⁵ World Customs Organization (1999) *International Convention on the Harmonization and Simplification of Customs Procedures (as amended)*, General Annex, Standard 6.2, Brussels, known as the revised Kyoto Convention.

⁶ See Widdowson, D. (2004) ‘Managing Risk in the Customs Context’ pp. 91-99, in: Luc De Wolf & Jose B. Sokol (eds) *Customs Modernization Handbook*. World Bank, Washington DC.

the passive response of simply paying less attention to compliant companies, although some of the potential benefits represent a reduced level of regulatory intervention. Indeed, under a recognition program, low-risk companies are permitted to operate under less onerous regulatory requirements and may anticipate little in the way of regulatory intervention.

Other benefits for compliant companies under a recognition program may include greater reliance on their self-assessed liabilities and entitlements; release of goods on minimum documentation; less onerous reporting requirements; reduced processing fees; periodic payment arrangements; and simplified procedures. Whilst the concept of self-assessment may appear to imply a regulatory 'free reign', it is important to note that, under such an arrangement, the parties are permitted to undertake their own assessment of their compliance with the relevant regulations, on the understanding that such assessment may be subjected to some form of government verification.

The Swedish Customs Stairway® system is an excellent example of a contemporary compliance management philosophy that provides tangible benefits to highly compliant companies. The following extract provides a particularly succinct overview of what the system is designed to achieve:

In a contemporary world that is affected by increasing globalization, IT development and increased trade volumes, Customs administrations have to improve its business in order to meet and succeed the demands of our customers, therefore Swedish Customs developed The Stairway® during a period of five years.

The philosophy behind the Stairway® is as simple as genius: in order to manage trade volumes with scarce resources Swedish Customs had to create a system that rewarded compliance and gave facilitation so resources could be allocated to areas assessed to have a high risk. Therefore some kind of programme or scheme was needed in order to determine whether an operator is compliant or not. Swedish Customs designed a certification programme, similar to the basic ideas in for instance the ISO family, and adopted it to the conditions existing for Customs.⁷

Increased Focus on Supply Chain Security

As a direct result of 9/11, supply chain security now consumes regulatory thinking, and with this comes a real danger of focussing on tighter regulatory control at the expense of trade facilitation. In his address to Center for Strategic and International Studies on 17 January 2002, the US Customs Commissioner, Robert Bonner said:

Immediately following the terrorist attacks on September 11th, at about 10:05 a.m. on September 11, Customs went to a Level 1 alert across the country – at all border entry points. Level 1 requires sustained, intensive anti-terrorist questioning, and includes increased inspections of travelers and goods at every port of entry. Because there is a continued terrorist threat, we remain at the Level 1 alert today.

Shortly afterwards, the US Customs Container Security Initiative (CSI) and Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) were announced. Primarily designed to protect global supply chains from concealment of terrorist weapons, these initiatives

⁷ Swedish Customs (2002) *The Stairway® – the Customs system for improved service, higher quality, optimal logistics and more efficient controls*, Swedish Customs Future Centre, Stockholm.

have had a major impact on the way in which customs and others involved in the international supply chain go about their business.

The idea behind C-TPAT is for US Customs and Border Protection (CBP) to work with those involved in international trade to improve the security of their supply chains. The aim is to provide CBP with a method of identifying and focusing their resources on potentially high-risk consignments, i.e. those that do not form part of a supply chain that is assessed to be 'secure'. This approach reflects a key element of contemporary compliance management – the need to focus on identifying both compliance and noncompliance.

Traditionally, customs administrations have tended not to focus on compliers, mainly because the only recognised 'result' of compliance assessment activities has been the identification of non-compliance, together with the associated enforcement action (such as prosecution and/or monetary sanction). The saying, "if it isn't counted, it won't get done" applies aptly to this situation – in other words, if management focus is solely on the identification of non-compliers, then the identification of compliant traders will not be considered to be important by their staff.

However, for every complier that is identified, the population of non-compliers must reduce by one. Furthermore, if a significant company (e.g. a major importer, exporter, manufacturer, etc.) is identified as being highly compliant, the overall consequence of potential non-compliance will reduce significantly. That is why some administrations direct a significant compliance assessment effort towards their top 100 companies (in terms of significance to their regulatory charter). Assessing the compliance levels of such companies, regardless of the result, provides administrations with a clearer picture of compliance levels and the potential impact of non-compliance. This in turn greatly assists in determining where future compliance resources should be directed.

In this way, the C-TPAT program provides CBP with an opportunity to risk- manage its activities by assessing the integrity its C-TPAT partners' supply chains, and in turn to provide those private sector partners with expedited processing and clearance.

Drawing heavily on the US C-TPAT initiative, the WCO released its Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, which is intended to represent "a regime that will enhance the security and facilitation of international trade".⁸ According to the WCO, the Framework aims to:

- Establish standards that provide supply chain security and facilitation at a global level to promote certainty and predictability.
- Enable integrated supply chain management for all modes of transport.
- Enhance the role, functions and capabilities of Customs to meet the challenges and opportunities of the 21st Century.
- Strengthen co-operation between Customs administrations to improve their capability to detect high-risk consignments.
- Strengthen Customs/Business co-operation.
- Promote the seamless movement of goods through secure international trade supply chains.

8 WCO (2005) *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, World Customs Organization, Brussels, p.6.

Authorised Economic Operator

- A party involved in the international movement of goods that is deemed to comply with WCO or equivalent supply chain security standards
- May include manufacturers, importers, exporters, brokers, carriers, consolidators, intermediaries, ports, airports, terminal operators, integrated operators, warehouses, distributors



Authorised Economic Operator

“To the extent that Customs can rely on its partners in the trade community to evaluate and address threats to their own supply chain, the risk confronting Customs is reduced. Therefore, companies that demonstrate a verifiable willingness to enhance supply chain security will benefit. Minimizing risk in this way helps Customs in performing their security functions, and in facilitating legitimate trade”



AEO Requirements

- Self-assess against security standards and best practices to ensure policies and procedures provide adequate safeguards against the likelihood of shipments and containers being compromised
- Adopt pre-determined security best practices
- Use modern technology to maintain cargo and container integrity



AEO Benefits

An AEO will “reap benefits” from their investment in good security systems and practices, including reduced inspections and expedited processing of their goods



Under the Framework, there is a requirement that:

Each Customs administration will establish a partnership with the private sector in order to involve it in ensuring the safety and security of the international trade supply chain. The main focus of this pillar is the creation of an international system for identifying private businesses that offer a high degree of security guarantees in respect of their role in the supply chain. These business partners should receive tangible benefits in such partnerships in the form of expedited processing and other measures.⁹

In his address to the Center for Strategic and International Studies on 17 January 2002, Bonner talks about the need to 'harden' national borders, and he finishes his speech with the following quote:

Together, we must strive, as Tom Friedman put it so well the other day in the New York Times, "to maintain a free and open society while being a little less open, a little less trusting, a little more vigilant and a little more risk-averse."

These words did not sit comfortably with the private sector, as the clear inference was a return to the traditional 'gatekeeper' role for customs authorities. However, the opportunity for partnership arrangements which C-TPAT and the Framework of Standards offer has helped to allay such concerns. As noted by John Simpson, Director General, Global Express Association:

The US terrorist incident of 11 September 2001 threatened, and may still threaten, to reverse the significant gains in Customs modernization and trade facilitation. The WCO's new Framework of Standards is a step away from such a disastrous scenario. The Framework is a balanced response to the threat of terrorism, and provides both Customs and businesses with a set of standards that, if fully and properly implemented, will enhance international supply chain security without interrupting the seamless movement of goods, through increased co-operation and co-ordination between Customs administrations in importing and exporting countries and, perhaps more importantly, between Customs administrations and businesses.¹⁰

This degree of comfort is not, however, shared by all concerned. Indeed, there is clear evidence to suggest that some economies are seeking to tilt the balance heavily towards regulatory intervention in the name of supply chain security. To some extent this is to be expected in the current climate of heightened security concerns. However, we are witnessing situations in which very high levels of control are being imposed on the international trading community on the incorrect premise that such action is required by initiatives such as CSI and the WCO Framework of Standards.¹¹

It is of concern that an administration may seek to impede the facilitation of legitimate trade in such a way, bearing in mind that, in the current international climate, it takes a very brave soul to actively oppose the imposition of regulatory requirements that are allegedly introduced for the purposes of national security.

9 WCO Framework of Standards, page 13.

10 WCO Framework of Standards, page 43.

11 For example, in 2005 one administration erroneously advised traders that 100% scanning of containers was mandatory under CSI.

AEO Benefits

- Quicker clearance of low-risk cargo
- Improved security levels
- Security cost efficiencies
- Enhanced reputation
- Increased business opportunities
- Improved understanding of Customs requirements
- Better communication between AEO & Customs
- Mutual recognition of AEO status



Emerging Issues

Do AEOs (Type 2 Partnerships) receive benefits equal to those traders who have demonstrated a high level of compliance with other regulatory requirements (Type 1 Partnerships)?

One approach is to require traders to become an AEO before they can progress to Type 1 Partnership status



Emerging Issues

This results in three levels of facilitation:

“Non-Authorised Trader”



AEO



Partnership Arrangement



Emerging Issues

Supply chain security initiatives have now introduced an additional concept of “partnership” in the security environment:

1. Partnerships for those who have demonstrated a high level of compliance with regulatory requirements
2. Partnerships for those who satisfy the AEO criteria



Emerging Issues

Supply chain security initiatives:

- Tipping the balance in favour of regulatory intervention
- Placing additional imposts on traders
- Unreasonably high intervention practices being erroneously “blamed” on security requirements



Partnerships Revisited

The theory and reality of the benefits of partnership and Approved Economic Operator (AEO) initiatives under C-TPAT and the Framework are already being questioned, with early indications being that, in the longer term, ‘verified’ traders are unlikely to receive facilitated treatment. One reason for this is the sheer number of operators who are keen to become involved in the process for fear of being subjected to less favourable clearance arrangements.

While the provision of tangible benefits under partnership arrangements is questionable in the longer-term, there is little doubt that those who do not participate in such schemes will come under increased regulatory scrutiny. Consequently, while supply chain security ‘partners’ may receive tangible benefits in the short term, as the number of partnerships increases, such benefits are likely to dissipate.

What is in fact occurring is a global tightening of regulatory requirements in relation to supply chain security. The international compliance bar is being lifted to a point which will become the norm, and the longer term expectation is for traders to comply with the new requirements or face routine regulatory intervention (or even sanctions).

In other words, an AEO of the future will merely continue to receive the same level of service as is currently the case, whereas a non-AEO will experience a backward step.

In this way, the broader partnership initiatives, similar to the Swedish Customs Stairway® system, will continue to form the basis for tangible forms of global trade facilitation, as opposed to the more recently established ‘security partnerships’.

Recognised compliers will of course need to demonstrate the integrity of their global supply chains in order to maintain their low-risk status. This logical approach has been adopted by Sweden which has built on its Stairway® system in its response to calls for a more secure supply chain:

Swedish Customs has for several years used accreditation of economic operators as a working method in order to promote compliance and facilitate the international trade for operators proven compliant through application of sophisticated risk management. Acknowledging the necessity to improve security in the global supply chain, efforts has been focused on designing a global Supply Chain Security System to be integrated with the existing Customs system The Stairway® – a Customs system for improved service, quality and efficiency based on partnership between Customs and the business community.¹²

The inclusion of supply chain security requirements into a broader partnership arrangement is a logical move, which overcomes the likely evaporation of private sector benefits under a security-specific regime. Such an approach will enable customs authorities to continue to provide compliant enterprises with tangible methods of facilitation, whilst mitigating risks associated with supply chain security and other regulatory objectives.

Conclusion

For many years there has been an international acceptance of the need to provide the international trading community with increased levels of trade facilitation. Achievement of the international trade facilitation agenda relies heavily on the commitment of customs authorities to maintain an appropriate balance between trade facilitation and regulatory intervention.

However, pressures to provide increased security to the global supply chain may tilt the balance heavily towards regulatory intervention.

International initiatives designed to provide the desired increase in supply chain security seek to do so in an environment that provides tangible benefits to those who cooperate with customs authorities. In the longer term, however, such benefits are likely to dissipate, and the steps to secure the supply chain that are currently regarded as voluntary are likely to become standard requirements, with sanctions likely for those who fail to comply. Appropriate levels of both trade facilitation and border protection may be achieved and maintained, however, by incorporating supply chain security requirements into broader partnership arrangements between customs authorities and the private sector.

12 Swedish Customs (2003), *White Paper on accreditation of operators and the supply chain security (StairSec®)*, Swedish Customs, Stockholm.

The Australian Accredited Client Program – A Work in Progress

Prof. Dr. David Widdowson,
CEO of the Centre for Customs and Excise Studies
University of Canberra, Australia

Partnership arrangements between customs and industry are becoming commonplace around the globe. The partnership approach is seen to be a particularly successful one in that it provides a range of tangible commercial benefits to those companies that can demonstrate a high level of compliance with customs requirements. A key compliance benefit is the willingness displayed by industry to invest in those systems and procedures which impact on their compliance levels, in order to achieve the benefits of the partnership arrangements.

Australian Partnerships

- From their inception, implementation of the industry partnership arrangements, the Accredited Client Program, represented a major element in the reform agenda of the Australian Customs Service
- A decade later Australia is yet to see its first Accredited Client



The Concept

In 1994, following a major review of the Australian Customs Service¹, the Minister responsible for Customs convened a panel of industry representatives to assist in the development of an effective compliance management strategy. The panel's report² proposed an approach to compliance management which not only recognised the need to balance enforcement with assistance, but also recognised the benefits of establishing partnership arrangements with the international trading community.

In 1997, the concept of partnerships with industry was formally announced through the release of the Customs Cargo Management Strategy³.

Under the proposed partnership arrangements, those companies with a demonstrated record of compliance would not be subjected to the same level of scrutiny as those with a history of poor compliance.

As a consequence, a key element of the strategy sought to provide highly compliant companies with more latitude to self-assess their revenue liability, by relying primarily on their internal accounting systems and procedures. This in turn, it was argued, would provide compliant companies with a high degree of flexibility in the way in which they would interact with Customs.

A key element of the proposed new strategy was the need for the relationship between customs and industry to be one of partnership and trust. That is, one which reflects a mutual commitment to accountability and improving compliance. Such partnerships, as the term implies, must be a two-way thing. There will inevitably be costs and responsibilities for both parties. Those companies which propose to enter into such partnerships must, for example, be prepared to open up their operation to analysis by auditors. They also need to advise of any changes to their systems or operations which may impact on the customs assessment of their level of compliance.

On the other side of the partnership equation, customs is seeking to create an environment in which companies can maximise their entitlements and meet their obligations for revenue payment and trade compliance with minimum commercial impact. Equally, they are seeking to provide companies with the means to achieve certainty and clarity in assessing their liabilities and entitlements, to allow them to conduct subsequent business without fear of additional imposts after the transaction is concluded and the opportunity to recover costs has passed. In other words, no unpleasant surprises.

A more global benefit which was being pursued as early as 1998, was the facilitated customs clearance of a partner company's exports in the country of destination. Under this proposal, overseas customs agencies would, in effect, accept Australia's low risk rating of a company and, as a result, facilitate the clearance of their goods on arrival. This was a particularly exciting concept for both customs and industry, as clear benefits were evident for both parties⁴.

1 Australian Customs Service (1993) *The Turning Point, Review of the Australian Customs Service*, Australian Government Publishing Service, Canberra.

2 Australian Customs Service (1995) *Looking to the Future – Compliance Improvement*, Report of the Industry Panel on Customs Audit Reforms. Australian Customs Service, Canberra.

3 Australian Customs Service (1997) *The Cargo Management Strategy*, Australian Customs Service, Canberra.

4 Widdowson, David (1998) 'Managing Compliance: More Carrot, Less Stick' pp. 99-104 in: Chris Evans & Abe Greenbaum (eds) *Tax Administration: Facing the Challenges of the Future*. Prospect, Sydney.

Proposed Benefits

Industry played a major role in identifying a range of **tangible** benefits including:

- Reduced customs intervention
- Facilitated clearance of cargo
- Release on minimum documentation
- Periodic accounting, as opposed to transaction-by-transaction accounting



Proposed Benefits

- Duty deferral arrangements
- Reduced processing fees
- Off-setting arrangements under which companies would self-assess any refunds or other moneys due, and pay the net amount to customs
- Establishment of a customs ‘account manager’ to provide the company with a single national point of contact within the customs administration



Proposed Benefits

- A more global benefit which was being pursued as early as 1998 was the facilitated customs clearance of a partner company's exports in the country of destination
- This was a particularly exciting concept for both customs and industry, as clear benefits were evident for both parties



At the time of its announcement, the partnership proposal received an interesting response from service providers such as customs brokers and freight forwarders. Recognising that many traders rely on the systems and procedures of their service providers to comply with customs legislation, brokers were keen to invite customs auditors to assess the integrity of their internal systems. The intention was to enable compliant brokers (I will resist using the term honest broker!) to act as a conduit for their clients to gain access to the various benefits of the partnership arrangements.

Legislative Base

In July 2001, a suite of legislation known as the Customs Trade Modernisation legislation became law, the principal element of the legislative package being the Customs Legislation Amendment and Repeal (International Trade Modernisation) Act. The legislation provides the Australian Customs Service with a statutory basis for the implementation of a modern approach to compliance management for international cargo and provides for the introduction of a flexible electronic business environment for customs clearance of imports and exports.

A key element of the new legislation is the formalisation of the Accredited Client Program, a set of statutory provisions which allow certain traders to be provided with tailored methods of demonstrating compliance with their statutory obligations. At the time of its introduction, the Australian Customs Service commented that 'The Accredited Client Program is based on the philosophy that 'one size doesn't fit all' – some traders import or export more regularly than others, some have better systems for

providing information and making revenue payments, and others, because of the goods they deal in, pose a lesser risk to the Australian community’.⁵

Under the Accredited Client Program provisions, traders with appropriate internal systems and procedures and a demonstrated high level of compliance are entitled to special privileges relating to customs clearance. Such privileges include minimal customs intervention in their commercial activities and the ability to take immediate delivery of their shipments by providing customs with basic details about the goods at the time of importation, with other required information being submitted on a periodic basis. In this regard, the new legislative provisions provide the foundation for implementing compliance management strategies that are tailored to reflect the perceived level of risk posed by individual traders.

Whilst a reduced level of intervention by customs authorities is considered to be achievable without the express support of specific legislative provisions, the ability to provide incentives or ‘rewards’ to compliant traders along the lines of those provided for under the Australian Accredited Client Program is considered to be totally dependent upon such statutory support.

According to the Minister for Customs, the new statutory provisions represent one of the most significant reforms for the ACS since its inception. Ellison argues that the new provisions are designed to modernise the ACS approach to compliance management in order to improve both trade facilitation and the timely detection and control.

In describing the new statutory arrangements, Ellison comments that the provisions are “about the creation of an environment that is intended to reduce the cost of communication and to provide choice in how that communication occurs. It establishes an environment that relies on commercial information rather than something specifically created for government [...] their objectives are to intercept high risk cargo while allowing low risk cargo to flow unimpeded [...] this proposed legislation supports good compliance through initiatives such as the accredited client program and associated administrative mechanisms. At the other end of the scale, it also provides necessary censure for noncompliance through strict liability offences. This proposed legislation provides for a new framework for cargo management – one which allows for the maximum use of technology, more efficient deployment of Customs resources and more rapid cargo clearance times.”⁶

Reviews

The Accredited Client Program underwent a number of changes as a result of a Ministerial working party held in May 2003, which resulted in, among other things:

- Inclusion of a security component in the eligibility requirements
- Introduction of Memorandum of Understanding (MOU) based arrangements

5 Australian Customs Service (2001) *Introduction to the Customs Trade Modernisation Legislation*. Australian Customs Service, Canberra, p.20.

6 Ellison, Chris (2001) *Customs Legislation Amendment and Repeal (International Trade Modernisation) Bill 2001, Import Processing Charges Bill 2000, Customs Depot Licensing Charges Amendment Bill 2000: Second Reading Speech*. Senate Hansard, Commonwealth of Australia, Canberra, pp.1.2.

Research Activities

Australian Accredited Client Program:

- Impact of the AEO
- What are the likely tangible benefits?
- Actual benefits v. anticipated benefits (expectation gap)
- Commercial Benefits v. Regulatory Benefits



Research Activities

- Win-Win or Win-Lose?
- What benefits over and above other members of the international trading community?
- Are AEOs true partnership arrangements, or simply more stringent regulatory requirements?
- Will AEOs be voluntary or compulsory in the long run?



- Replacement of compulsory customs audits with company self-assessment audits, which are subsequently verified by customs.

Subsequent to these amendments to the program, it was also determined that deferred duty arrangements would not be extended to Accredited Clients.

Earlier this year, the Senate Legal and Constitutional Legislation Committee held an inquiry into the Customs Legislation Amendment (Border Compliance and Other Measures) Bill 2006. In its report, the Committee expressed a number of concerns about the content and implementation of the Accredited Client Program, and recommended that an independent cost benefit analysis of the Program be undertaken which takes into account the removal of the duty deferral mechanism.

Research Study

Currently no companies have been admitted to the Accredited Client Program, and it is not anticipated that this will occur until at least mid-2007. There has been considerable criticism of the way in which the Program has been developed, not the least of which is the time taken to implement the initiative. More fundamental concerns relate to the costs involved in becoming an Accredited Client compared with the benefits that are likely to flow from membership.

The Centre for Customs and Excise Studies at the University of Canberra is currently undertaking research into the Program, including an analysis of costs and benefits.

Initial results should be available in September 2006.

Der Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten – Sicherheit der internationalen Versorgungskette und EG-Vorschriften

Dr. Susanne Aigner,
Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel

I. Internationaler Kontext

Die Europäische Gemeinschaft und der Zoll sind, u.a. aufgrund der steigenden Globalisierung von Handel aber auch Kriminalität und auch aufgrund der ständig wachsenden Bedrohung durch den internationalen Terrorismus mit sich ständig ändernden Umständen konfrontiert. Die Ereignisse des 11. September haben dazu geführt, dass alle Staaten, auch die EU, Maßnahmen in allen Bereichen (einschließlich des Zollbereichs) eingeführt haben, um die Sicherheit zu verstärken.

Die Sicherheitsvorschriften der EU und damit auch die neuen Zollrechtsbestimmungen müssen im internationalen Zusammenhang und vor dem Hintergrund des WZO Framework of Standards und der Sicherheitsvorschriften unserer Handelspartner (z.B. Asien, USA, Kanada, NZ) gesehen werden. Die EG kann sich nicht dem allgemeinen Trend verschließen und ist auch mit Forderungen der Wirtschaft nach möglichst einheitlichen Regelungen konfrontiert. Unser Hauptziel sollte die gegenseitige Anerkennung von Kontrollen, Standards und Systemen durch internationale Abkommen zwischen Staaten sein, was zu möglichst wenig Handelsbehinderung durch striktere Sicherheitsvorschriften und soweit als möglich einheitlichen Vorschriften für die Wirtschaft führen wird. Nur gegenseitig anerkannte und reziproke Systeme werden tatsächlich dazu beitragen können, die internationalen Verteilerketten von einem Ende zum anderen Ende zu sichern.

Ein gutes Beispiel für die verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Zollbereich ist die Zusammenarbeit mit den USA im Rahmen des auf Sicherheit ausgedehnten Abkommens zur Zollzusammenarbeit. Das Abkommen wurde am 22. April 2004 ergänzt, um eine verstärkte Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich zu ermöglichen und die Weichen für eine gegenseitige Anerkennung von Maßnahmen zu stellen. Das Abkommen setzte eine Arbeitsgruppe von Experten ein, die ab Mai 2004 die nötigen operationellen Elemente ausgearbeitet haben. Im Januar 2006 hat der Gemischte Ausschuss EG-USA feststellen können, dass nahezu in allen Aktionsbereichen Fortschritte gemacht worden sind. Die EG und die USA haben zum Beispiel vereinbart, dass Häfen der Gemeinschaft, die Mindestanforderungen erfüllen, als CSI-Häfen anerkannt werden (CSI=Container Security Initiative der USA), wobei keine US-Beamte stationiert werden sollen und die USA sich daher auf die Kontrollen und Risikoanalysen der Zollbeamten des jeweiligen Mitgliedstaats der EG verlassen. Derzeit findet eine gemeinsame EG-US Überprüfung der vorgeschlagenen Häfen statt, um feststellen

zu können, welche Häfen die Voraussetzungen erfüllen. Weiterhin haben beide Seiten Kontrollstandards vereinbart, die von beiden Seiten angewendet werden, um sicherzustellen, dass auf beiden Seiten gleiches Kontrollniveau herrscht, was ja eine der wichtigsten Voraussetzung für die gegenseitige Anerkennung der Maßnahmen ist. Derzeit wird noch an einer Liste gemeinsamer Risikoindikatoren gearbeitet und auch an einer gemeinsamen Datenliste. Es wurde auch ein ständiger Informationsaustausch hinsichtlich Risikoinformation eingeführt. Dabei ist es wichtig zu verstehen, dass es sich bei all diesen Maßnahmen nicht nur um eine einmalige Zusammenarbeit handelt, sondern dass eine Zusammenarbeit auf Dauer eingerichtet worden ist, deren Vorteile von beiden Seiten geschätzt werden. Es gibt auch positive Zeichen, was eine gegenseitige Anerkennung von dem EG-Konzept des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten und dem US-Konzept C-TPAT (Customs and Trade Partnership Against Terrorism) betrifft. Die USA haben bestätigt, dass, sobald der ZWB umgesetzt sein wird, beide Konzepte zu einem gleichen Sicherheitsniveau führen werden. Beide Seiten werden ihre Zusammenarbeit betreffend den Vergleich beider Konzepte daher fortsetzen. Die EG ist sich bewusst, dass es in der Folge sehr wichtig sein wird, den ZWB sobald als möglich tatsächlich umzusetzen.

II. Einführung und Umsetzung von Sicherheitsaspekten im Zollbereich, insbesondere des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten

Die EG möchte Ausgeglichenheit von Sicherheit und Handelserleichterungen, um niemanden zu benachteiligen und doch ein hohes Sicherheitsniveau zu erreichen. Auf EG-Ebene vereinbarte Kontrollstandards und Risiko-Indikatoren steht daher das Konzept des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (im folgenden „ZWB“) gegenüber. Die EG befürwortet auch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen und Verwaltungen anderer Staaten, da eine end-to-end supply chain security nur erreicht werden kann, wenn alle Partner an einem Strang ziehen.

Die Zollverwaltungen der EG stehen durch die Bedeutung der Sicherheit vor einer gänzlich neuen Herausforderung. Die Zielsetzungen der Sicherheitskontrollen sind ganz andere als jene der herkömmlichen Zollkontrollen und sowohl Wirtschaft als auch Zollbehörden haben neue Verpflichtungen aufgrund der Sicherheitsmaßnahmen. Das Ziel der neuen Vorschriften und der verstärkten Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit anderen Staaten ist die gegenseitige Anerkennung von Kontrollergebnissen, Sicherheitsmaßnahmen und auch von Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten.

Der Zollkodex wurde geändert¹, um Sicherheitsaspekte in normale Zollkontrollen einzuführen und auch um die Zollverwaltung in die Lage zu versetzen, den neuen Sicherheitsherausforderungen gewachsen zu sein. Es werden die Verpflichtung zur Abgabe von Vorab-Anmeldungen vor Einfuhr und Ausfuhr einer Ware in die bzw. aus der Gemeinschaft, das ZWB-Konzept, verbesserte Ausfuhrkontrollen und eine einheitliche und datenunterstützte Risikoanalyse auf EG-Ebene eingeführt. Die Gemeinschaft erwartet durch die Kombination dieser Maßnahmen eine verbesserte Sicherheit und auch mehr Handelserleichterung, da die Verfügbarkeit von zuverlässigeren Informationen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu verbessertem Risikomanagement und

¹ Verordnung Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates, veröffentlicht in ABl. L 117 vom 13.4.2005, S.13.

damit zuverlässigeren Kontrollen sowie zu einer rascheren Abfertigung von kein Risiko darstellenden Sendungen und damit zu kürzeren Wartezeiten für die Wirtschaft führen sollte. Die neuen Vorschriften stellen auch auf eine klarere Definierung von Verantwortlichkeiten und die gemeinschaftsweite Anerkennung von Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten ab.

Die Verpflichtung zur Abgabe von Vorab-Anmeldungen in Kombination mit dem verbesserten Risikomanagement wird dazu führen, dass die Kontrollen auf brisante Sendungen konzentriert werden können und es damit zu einer rascheren Abfertigung in der Mehrzahl der Fälle kommen wird und auch zu einer gesteigerten Qualität der Kontrollen.

Das neue Konzept basiert auf der Beteiligung der Wirtschaft und versucht, die Sicherheit der Lieferkette zum frühesten Zeitpunkt (z.B. ab dem Moment, in dem der Container gefüllt wird) und während der gesamten Reise des Containers oder Transportmittels zu garantieren. Das System muss daher die zuverlässigen Wirtschaftsbeteiligten identifizieren, was mittels Einführung des Konzepts des ZWB geschieht. Der Status des ZWB ist der Status, der zuverlässigen Wirtschaftsbeteiligten gewährt wird, die ein hohes Sicherheitsniveau hinsichtlich ihrer Rolle in der Lieferkette haben. Die EG kombiniert die neuen Sicherheitsanforderungen mit den bisherigen Verfahrenserleichterungen (z.B. Befreiung von Garantie). Der ZWB kann wählen, ob er von der niedrigeren Risikoeinstufung als „sicherer ZWB“ bzw. zusätzlich oder aber nur von Verfahrenserleichterungen profitieren möchte. Er muss dann die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen; er muss sich auch im Klaren darüber sein, dass nur der „sichere ZWB“ von der gegenseitigen Anerkennung durch Drittstaaten profitieren können wird.

Die Bewilligung des Status wird in allen Mitgliedstaaten nach einheitlichen Kriterien erteilt, was dazu führt, dass jeder gleich behandelt werden sollte und es keine unterschiedliche Betrachtungsweise gibt. Der Status wird in allen Mitgliedstaaten anerkannt, was den Vorteil hat, dass der Wirtschaftsbeteiligte nicht in jedem Mitgliedstaat, in dem er tätig werden möchte, um Status ansuchen muss. Die Erleichterungen im Sicherheitsbereich werden in allen Mitgliedstaaten aufgrund des Status gewährt, da diese Erleichterungen statusgebunden sind. Die Vereinfachungen im Zollbereich müssen nach wie vor in den einzelnen Mitgliedstaaten bewilligt werden, doch werden nicht alle bereits geprüften Kriterien nochmals überprüft und daher sollten die Vereinfachungen rascher bewilligt werden können.

Die Kriterien sind, was die Nicht-Sicherheitsvoraussetzungen betrifft, nicht anders als die Kriterien, die auch jetzt für Vereinfachungen erfüllt werden müssen. So wird vom Zoll beispielsweise die Einhaltung der Vorschriften in der Vergangenheit geprüft oder auch, ob der Wirtschaftsbeteiligte ein zuverlässiges System der Buchführung hat, das Kontrollen durch den Zoll ermöglicht. Neu sind die Sicherheitskriterien, die von ZWBs, die Sicherheitserleichterungen in Anspruch nehmen möchten, eingehalten werden müssen. Diese Voraussetzungen sind aber auch wieder nicht so neu, denn sie spiegeln nur ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis wieder, und sind größtenteils identisch mit jenen Voraussetzungen, die bereits jetzt für Versicherungszwecke oder auch um Diebstähle zu verhindern eingehalten werden, wie zum Beispiel sichere Schlösser und Zäune. Die Kriterien sind gemeinschaftsweit einheitlich, werden jedoch je nach Größe und Art des Unternehmens unterschiedlich umgesetzt werden. Ein kleiner Familienbe-

trieb wird zwar dieselben Kriterien einhalten müssen wie ein Grossunternehmen, diese Kriterien werden aber in der Praxis durch andere Maßnahmen umgesetzt werden. Die Kriterien sind daher so abgefasst, dass sie auch von kleinen und mittleren Betrieben umgesetzt werden können; man muss auch davon ausgehen, dass die Überprüfung eines kleinen Unternehmens durch den Zoll schneller abgeschlossen werden kann, als das bei einem sehr großen Unternehmen der Fall sein wird.

Was die Vorteile für den ZWB betrifft, wird der ZWB, der Zollvereinfachungen haben möchte, von allen Vereinfachungen profitieren können, wird aber trotz der Anerkennung des Status in allen Mitgliedstaaten in jedem einzelnen Mitgliedstaat die Vereinfachungen beantragen müssen. Es gibt aber eine Erleichterung, weil der Zoll jene Voraussetzungen, die bei Zuerkennung des Status bereits geprüft worden sind, nicht nochmals prüft. Das ganze Verfahren wird dadurch beschleunigt. Es ist derzeit nicht möglich, Vereinfachungen für ZWB zu reservieren, dies wäre nur unter dem Modernisierten Zollkodex möglich.

Der ZWB, der Sicherheitsvorschriften einhält und daher Vereinfachungen von Sicherheitsvorschriften erwartet, wird jedenfalls eine niedrigere Risikobewertung im Rahmen der Risikoanalyse durch die Zollbehörden bekommen, und damit weniger Kontrollen unterworfen werden. Diesen Vorteil wird er aufgrund seines Status in der ganzen Gemeinschaft haben, und zwar ohne dass er in jedem Mitgliedstaat darum ansuchen müsste. Der ZWB wird auch weiterhin mit Stichprobenkontrollen oder anderen vom Zoll für angezeigt gehaltenen Kontrollen rechnen müssen. Die Kontrollen werden jedoch die Ausnahme und nicht die Regel sein, da der ZWB auf jeden Fall ein niedrigeres Sicherheitsrisiko darstellt. Sollte ein ZWB kontrolliert werden, wird seine Abfertigung auch prioritär behandelt werden. Der Status sollte jedenfalls als Qualitätsmerkmal anerkannt werden, was dazu führen sollte, dass der ZWB national und auch international vermehrt Geschäfte abschließen können wird.

Ein anderer wichtiger Vorteil wird die gegenseitige Anerkennung des ZWB im Rahmen von internationalen Abkommen mit unseren wichtigsten Handelspartnern sein. Es werden derzeit Verhandlungen mit den USA und auch mit Asiatischen Ländern wie z.B. China geführt, um die gegenseitige Anerkennung von Sicherheitsstandards, Kontrollergebnissen und von ZWB und gleichartigen Programmen zu erreichen. Dies wird im Ergebnis dazu führen, dass die Vertragsparteien ihre Zollkontrollen und vor allem die Ergebnisse dieser Kontrollen anerkennen. Die Vertragsparteien werden weiterhin die jeweils zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten anerkennen, d.h. ihnen die gleichen Vorteile, wie z.B. einen niedrigeren Risikowert gewähren wie er ihnen im Herkunftsland gewährt wird. Es werden auch Gespräche mit unseren Nachbarländern wie der Schweiz oder Norwegen geführt um eine Handelsstörung aufgrund der Verpflichtung Vorab-Anmeldungen abzugeben zu verhindern; ein Element der zu treffenden Vereinbarungen wird u.a. die gegenseitige Anerkennung des ZWB sein.

Es gibt noch weitere Vorteile, die auch im Rahmen der Diskussionen in der Weltzollorganisation aufgegriffen worden sind, wie zum Beispiel die Tatsache, dass der ZWB mehr Eigenverantwortlichkeit hat, weil das System mehr auf eine Eigenevaluierung und auf weniger Interventionen von Seiten des Zolls abstellt. Viele Firmen geben auch an, dass die verstärkte Eigenevaluierung dazu führt, dass die internen Verfahrensabläufe verbessert werden. Wenn das System einmal umgesetzt ist, wird es daher zur Verbesserung und Beschleunigung interner Prozesse und zu weniger Verlusten durch

Diebstähle oder Vandalismus und sollte damit auch zu niedrigeren Versicherungsprämien führen.

In diesem Zusammenhang sollte ebenso erwähnt werden, dass auch die Zollverwaltung Vorteile vom neuen System haben wird, da die Behörden sich auf den Warenverkehr außerhalb der sicheren Lieferkette und auf die nicht als ZWB anerkannten Glieder in der Lieferkette konzentrieren können. Auch beim Zoll wird die Kombination von ZWB, elektronischer Risikoanalyse und Vorab-Anmeldungen zu einer Verbesserung und Beschleunigung der internen Abläufe und damit zu einem verbesserten Einsatz der Ressourcen führen.

Die beschriebenen Maßnahmen werden durch detaillierte Durchführungsvorschriften für den Zollkodex (VO 648/2005) und Richtlinien, die eine einheitliche Interpretation der Vorschriften sicherstellen sollen, umgesetzt. Um die Bestimmungen bezüglich des ZWB, insbesondere seine Anerkennung durch die Zollbehörden aller Mitgliedstaaten, vollständig umzusetzen, ist eine Datenbank erforderlich, in der gemeinschaftsweit alle wesentlichen Angaben aufgenommen werden. Diese Datenbank wird zwar vor 2008 nicht zur Verfügung stehen, doch werden die Daten in der Zwischenzeit in CIRCA (einer sicheren Datenbank der Kommission) gespeichert.

Was den weiteren Ausblick betrifft, so wird erwartet, dass weitere Änderungen durch den Modernisierten Zollkodex eingeführt werden, wie z.B. eine weitere Vereinfachung der Zollverfahren oder, falls gewünscht, die Reservierung von bestimmten Vereinfachungen für Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte.

C-TPAT and AEO – Concepts of “Trusted Accounts”

Michael D. Laden, Trade Innovations, Minneapolis, USA

Why should CBP develop a “Trusted Account” program?

CBP has years of experience in building partnerships with businesses in the import/export sector. First, Customs-industry partnership programs were established to ensure imports complied with regulatory requirements by encouraging importers to hire customs compliance managers and develop internal audits and quality controls over import processes. Second, the partnership program was expanded in scope to enhance prevention of contraband smuggling, especially narcotics, and involved more business sectors such as carriers. Most recently, the border security threat led to the most sophisticated and expansive partnership program, C-TPAT. To a great extent, the same companies have participated in all three evolutions of the partnership program and most of these companies still maintain internal programs to enhance commercial compliance, contraband enforcement, and anti-terrorism security.

Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)

- A voluntary program designed to separate the “known” from the “unknown”
- >10,000 US and foreign companies have signed up for C-TPAT
- Most successful private-public partnership ever created
- Participants pledge to use their own assets to protect their supply chain from unlawful incursions



The “Trusted Account” concept would combine the commercial, enforcement and border security partnerships into one, consolidated CBP-sponsored program that would provide maximum benefit to CBP and the business participants.

What is a “Trusted Account”?

A Trusted Account is a company engaged in the business of international trade which has instituted both supply chain security practices that meet government accepted standards *and* internal control programs to enhance compliance with government regulatory requirements for imports and exports. A company can be designated a “Trusted Account” by customs authorities based on criteria established on the adequacy of the company’s security and import/export compliance programs. In essence, the government must be satisfied that the company is committed to a compliance culture and has implemented internal controls, systems, and training and that the company will sustain security and commercial compliance efforts. Once the government is satisfied with evidence of compliance, the government can extend certain benefits to those companies based upon the assurance of continued compliance programs.

Building a C-TPAT Program

- Senior management support
- Be innovative
- Leverage all assets at your disposal
- Cover all aspects of the C-TPAT Program
 - Physical security
 - Personnel security
 - Procedural security
 - Information technology security
 - Training and awareness
- Know your vendors and suppliers
- Risk based – intelligence led



C-TPAT Process

- Submit a comprehensive supply chain security profile
- Certification
- Validation
- Ongoing maintenance



All Supply Chains were not Created Equally

- One size will not fit all
 - Auto, petroleum, perishable, etc.
- Many stakeholders
- No silver bullet or single solution
- Comprehensive end-to-end analysis

Look at Your Supply Chain End-to-End

- Vulnerability assessment
- Harden it
- Increase velocity (cargo at rest is cargo at risk) and visibility
- Reduce costs
- Layered security is a strong force multiplier

Who can be a “Trusted Account”?

A Trusted Account can be a participant in the global trade supply chain which supplies information to the Government and that is legally accountable for that information. This can include importers, exporters, carriers, customs brokers, freight forwarders, bonded warehouses, and other comparable entities.

What are the eligibility criteria to become a “Trusted Account”?

(Note: The appropriate customs authority having jurisdiction ultimately will decide on the specific criteria for Trusted Account status, and the following are simply illustrative of possible requirements that might be applicable for U.S. Customs and Border Protection.)

1. A Principal or designated officer of the company must annually submit in writing to CBP that they acknowledge and will make a good faith effort to ensure:
 - A. The company's legal accountability for the information they provide to CBP;
 - B. The company and their supply chain process is compliant with C-TPAT requirements and approved by CBP;
 - C. The company is a CBP Managed Account (either national or port level) and has a customs compliance manager or has designated a service provider to perform that role;
 - D. The company must be an ACE Account, and agree to keep all relevant security and commercial information up-to-date within their ACE account profile;

- E. The company has been audited for financial “soundness” and Sarbanes-Oxley mandates, and has an acceptable bond rating.
2. The company must agree to electronically link their global supply chain IT systems to their ACE account so that core supply chain information and relevant changes or new data are electronically transmitted to the CBP at the earliest reasonable point that the information is available. The information required by CBP may pertain to either security or commercial needs. A central feature is that the company must authorize relevant entities in the company’s supply chain to input (most probably via the Internet) all required information into the company’s ACE account and mandate that these entities provide the requisite information on a real-time basis.
- (Note: The transmission of supply chain data from the Trusted Account’s IT system to ACE should be roughly comparable to the amount of data transmitted today with each entry/manifest. In fact, with CBP having the data on file in ACE, CBP should require only minimal data be transmitted at time of import that can identify the appropriate ACE reference files. Perhaps the transmission of redundant data for multiple shipments of the same product can be reduced also. It is possible that CBP may request some new supply chain data as the Advance Trade Data Initiative “ATDI” is developed).
3. Importers, exporters or their designated service provider will be permitted to include their “Products List” with associated information in the ACE account profile database.

The Product List or Parts Master File will include the following details:

- A. all the products and corresponding HTS numbers that the company imports or is in the process of ordering, including the UPC or EPC numbers as applicable (e.g., the UPC code could be used as an identifier to link a shipment to the ACE product reference file to minimize data requirements at time of import);
- B. the foreign manufacturer(s) name and address (or appropriate CBP code) for each product;
- C. any trade program or other government agency requirement relating to the product;
- D. the country of origin of manufacture;
- E. the name and address of the company which is designated to pack the product into a container (if required by CBP);
- F. The names and addresses of intermediary companies under contract to handle the product, e.g., buying agents, warehouse proprietors, consolidators, local carriers (if required by CBP). If this information is not known at time of order, it will be transmitted as part of the shipment transaction.

(Note: This “product list” database would have to be designed and developed in concert with industry. The mechanisms and processes for regular updates to the data, and the type of data required will need to be assessed with industry involvement. Having the information on file in ACE should preclude the need for retransmission with the actual transaction process. Companies can limit the products that are covered under the terms of this agreement to their submitted Product List so as to limit their accountability for unsolicited or atypical shipments of goods. The standard processing requirements would be utilized for such shipments).

The C-TPAT Value Proposition

- Low risk – lower examination rates
- Head of line privileges (exams & documentation)
- Priority in a restart
- Prerequisite for ISA and other account based programs
- Self-policing versus enforced policing
- Competitive advantage



Other Considerations

- Business continuity or disaster recovery and contingency planning
- ROI
 - Theft reduction
 - Brand protection
 - Lower insurance premiums
- Post Seizure Analysis (PSA)



What benefits can a “Trusted Account” receive?

1. The Trusted Account’s shipments will be subject to reduced numbers of inspection and examinations.
2. Other than security related inspections, CBP would conduct inspections after release of cargo for stratified or compliance exams for customs or agricultural related issues.
3. Inspections of Trusted Account shipments would be conducted on an expedited basis at CES’s, CBP port facilities, etc.
4. The Trusted Account would receive priority consideration in the recovery process if a terrorist or other catastrophic “event” occurs in the supply chain.
5. CBP would permit Trusted Accounts to have greater visibility to shipment status within ACE, including the status of bill of lading (BL), container, entry numbers, etc. This visibility would include PGA “holds” (e.g., FDA).
6. The Trusted Account will be eligible for periodic payment and future ACE benefits.
7. The Trusted Account will not be required to post a surety bond with CBP for import/export transactions or, at least, be required to maintain a reduced bond amount based on the company’s products and markets.
8. Trusted Accounts would receive no penalties for late duty payments, only interest would accrue.

Trade Compliance

- Requirements and liability conferred upon an importer by virtue of the Mod Act to be compliant have not changed:
 - Classification
 - Value
 - Origin
 - Marking
 - Quantities

9. The Trusted Account will have reasonable assurance that CBP will typically make any requests for information relating to commercial or trade program issues based on the “prefiled” Product List information, well prior to import, rather than wait until an entry is filed for the actual import of the product.
10. Except in unusual circumstances, Trusted Account merchandise would not occur for commercial reasons (e.g., suspicion of transshipment, of not qualifying for Free Trade Agreement provisions), their cargo would be permitted to move and the suspicions would be resolved post-release (possibly requiring redelivery if appropriate).
11. The Trusted Account will have reasonable assurance that CBP will transmit the relevant Product List information to the other appropriate Agencies for advance review prior to import, and CBP will encourage other agencies to resolve any issues prior to import.
12. Trusted Accounts will be required to transmit only minimal data in order to release cargo (e.g., IR number, BL number, UPC’s, and quantities by UPC).
13. The Trusted Account will be exempted, except in very unusual instances, from sending paper documents (including entries, entry summaries, etc.) to CBP ports, but instead will be allowed to transmit any necessary information or documents electronically.
14. The Trusted Account will be exempted from CF-28’s (Requests for Information); any questions on the classification or other commercial issues would be handled directly by the CBP Account Manager, except in rare instances.
15. For shipments still subject to quota, do not require the commercial documents or original visa; assume that the Trusted Account has the original visa in their possession and use the data transmitted to verify all is in order and to decrement the quota. The CBP account manager for the Trusted Account should have a record of prior compliance patterns.
16. The CBP Account Manager for a Trusted Account will expedite Trusted Account’s Protest processing, will handle protests electronically, and will “auto approve” protests in most cases based on a continuing knowledge of the issues involved.
17. All commercial document reviews by CBP, if required, would occur after cargo release.
18. Trusted Accounts would be permitted to remotely file all entry types, today on entry types 01 and 11 can be processed remotely.
19. If a Trusted Account makes entry in Port A, but the carrier discharges the shipment in Port B, do not require the original entry be cancelled and a new entry filed in Port B. This scenario typically happens because of a port disruption or congestion, not because of trying to circumvent the process, and this would add to predictability and simplification.
20. The Trusted Account will be entitled to make amendments to an entry or entry summary on an incremental or continuing basis until 30 days prior to the entry’s scheduled liquidation date.
21. Trusted Accounts would receive priority or expedited rulings within 2 weeks of receipt.

Recent Compliance Developments

- After 4 years of focus on security, the pendulum is swinging back toward trade compliance
- CBP announces Quick Response Audits (QRA's) designed to target deficiencies in one specific area of trade compliance
- No importer is exempt from QRA's, not even Importer Self Assessment (ISA) participants
- Focused Assessments (FA's) continue

2006 and Beyond

- Mandatory C-TPAT Secure Account Portal
- COAC Task Force on Tiered C-TPAT and the Green Lane, or the Red Lane
- New Commissioner just confirmed by the US Senate
- Continued re-emphasis on compliance
- How will AEO and C-TPAT be reconciled?
- ACE and ITDS
- Advanced Trade Data Initiative (ATDI)
- Continued evolution of CBP and DHS
- Validations and re-validations
- New security technologies
- Trusted Account Concept

Der Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte aus der Sicht der Wirtschaft

Bernd Stadtler, Hugo Boss AG, Metzingen

Ich möchte mich zunächst bei den Veranstaltern dafür bedanken, zum „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ aus der Perspektive eines Industrieunternehmens Stellung nehmen zu können.

Dabei ist es sicherlich hilfreich, zunächst die Perspektive von Hugo Boss aus logistischer und zollrechtlicher Sicht zu kennen.

Die Bekleidungsindustrie ist Vorreiter in Sachen „Globalisierung“.

Hugo Boss exportiert in mehr als 100 Länder und beliefert ca. 5.000 Point-of-Sale. Wir beschaffen Vormaterial und Fertigerzeugnisse in über 30 Ländern.

Deutschland ist nicht nur Entwicklungs- und Vertriebszentrum, sondern auch logistische Drehscheibe. Mindestens 80% aller Waren werden über Deutschland abgewickelt. Ca. 30% unserer Mitarbeiter sind unmittelbar in der Logistik beschäftigt.

Wir fertigen ca. 4.000 Importsendungen jährlich ab und exportieren mindestens 15.000 Sendungen in Drittländer. Nicht nur, aber auch wegen der effektiven Zollprozesse wurden in den letzten 3 Jahren zwei Lager von Italien nach Deutschland geholt, hier erheblich investiert und mindestens 80 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen.

Unsere Produkte, insbesondere Bekleidung und Schuhe, sind handelspolitisch überdurchschnittlich kritisch. Man sollte meinen, dass sich die zollrechtlichen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren gebessert haben sollten, z.B. durch die EU-Erweiterung. Das Gegenteil ist der Fall: wir beobachten leider eine stetige Verschlechterung.

So hat die Einführung von ATLAS-Einfuhr und NCTS die Kosten für unsere Zollabfertigungen fast verdreifacht, die Anforderungen an das Personal sind drastisch gestiegen. Besorgniserregend sind die Entwicklungen im Präferenzrecht. Spätestens mit der PanEuroMed-Kumulationszone ist die Grenze des praktisch Umsetzbaren überschritten. Bei der passiven Veredelung sind wir, wie viele andere Wirtschaftsbeteiligte auch, gezwungen, die kompletten Prozesse kurzfristig umzustellen. Lapidarer Grund sind 2 geänderte Absätze der Dienststanweisung. Letztlich werden wir aus Brüssel regelmäßig mit kurzfristigen und intransparenten neuen Handelsbeschränkungen konfrontiert, wie z.B. die Safeguard-Quoten für Textilien aus China oder die Anti-Dumping-Zölle für Lederschuhe aus China und Vietnam.

Nach Deutschland sind die USA der größte Markt von Hugo Boss. Wir wurden deshalb von Anfang an mit den Sicherheitsinitiativen konfrontiert, die dort ihren Ursprung haben. Die amerikanische Security Initiative mit C-TPAT als Parallele zum ZWB wurde sehr schnell nach den Attentaten des 11. September 2001 eingeführt. Sie war überwiegend politisch motiviert. Hohe Teilnehmerzahlen und Öffentlichkeitswirksamkeit hatten Vorrang vor inhaltlicher Substanz und tatsächlicher Umsetzung. Ein Grund sind sicherlich auch die fehlenden personellen Ressourcen des US-Zolls.

Erst jetzt – nach ca. 5 Jahren – wird begonnen, C-TPAT wirklich ernsthaft zu exekutieren.

Die Vereinigten Staaten beschränken sich bei ihren Sicherheitsmaßnahmen auf den Import. Dabei haben sie wesentlich einfachere Voraussetzungen als die Europäische Union:

- Über 90% der Importe erfolgen auf dem Luft- und Seeweg; dabei werden die dort vorhandenen, international standardisierten Transportdaten mit akzeptablen Ergänzungen als Voranmeldung genutzt.
- Da die USA lediglich 2 Landgrenzen mit Mexiko und Kanada haben, spielen Einfuhren auf dem Landweg eine verhältnismäßig geringe Rolle.
- Und ganz besonders wichtig: die USA haben nur *eine* Sprache, *eine* Zollverwaltung und *ein* IT-Zollsystem!

Die US-Ausfuhren unterliegen keinen Sicherheitsbeschränkungen.

Bemerkenswert ist auch, dass die Generaldirektion Handel der Kommission die amerikanischen Sicherheitsinitiativen in ihrem diesjährigen Bericht über US-Handelsbarrieren als zu kostenintensiv und diskriminierend kritisiert.¹

Die Weltzollorganisation hat die US-Regelungen weitestgehend unverändert in ihre unverbindlichen Richtlinien übernommen. Der Vertreter der WZO hat sie heute bereits vorgestellt. Wichtig ist mir aber der Hinweis, dass diese Richtlinie den Titel „Framework of Standards to Secure and to Facilitate Global Trade“ trägt.

Es sollte deshalb Aufgabe der Zollverwaltungen sein, einen Weg zwischen diesen scheinbaren Gegensätzen zu finden. Sie sind aufgefordert, die zusätzlichen Belastungen der Wirtschaft aufgrund steigender Sicherheitsanforderungen durch Maßnahmen zur Handelserleichterung auszugleichen. Dies ist keine Forderung von mir, sondern wurde so von der High Level Strategic Group der WZO publiziert.²

Ist dies der Generaldirektion TAXUD durch die letzte Kodexänderung und dem im Entwurf vorliegenden Vorschlag zur Änderung der Zollkodex-Durchführungsverordnung³ gelungen?

Die Kritik an der europäischen Sicherheitsinitiative und am ZWB ist nicht neu. Bereits beim Zollrechtstag 2005 in Bonn wurden die zentralen Punkte von namhaften Wirtschaftsvertretern vorgetragen. Leider verpuffte diese Kritik ebenso wie die Vielzahl der schriftlichen Eingaben von Verbänden und Wirtschaftsbeteiligten, z.B. im Rahmen des Konsultationsverfahrens, bisher nahezu wirkungslos.

Zum jetzigen Zeitpunkt besteht für ein Unternehmen prinzipiell keine Verpflichtung, ZWB zu werden. Erst mit dem „Modernisierten Zollkodex“ in einigen Jahren soll eine zwingende Kombination von ZWB und Verfahrenserleichterungen eingeführt werden. Will die Kommission bereits jetzt hohe Teilnehmerzahlen erreichen, muss sie entsprechende Anreize schaffen.

1 „United States Barriers to Trade and Investment – Report for 2005“, European Commission, DG Trade, March 2006.

2 “AEO – Conditions, Requirements and Benefits”, WCO High Level Strategic Group Doc. No. HLSG0005E1 vom 22.9.2005.

3 Stand Revision 4 des Entwurfs der ZK-DVO, Working Document TAXUD/1250/2005/REV 4 vom 13.4.2006.

Wer gehofft hat, in der DVO konkrete Informationen über mögliche Vereinfachungen zu erhalten, wird enttäuscht. Der momentane Entwurfsstand weist lediglich pauschaliert auf mögliche Vorteile hin, nennt aber kaum präzise Vereinfachungen. Eine positive, aber nicht näher konkretisierte Beurteilung bei der neuen Risikoanalyse oder eine minimale Reduzierung des zu meldenden Datenkreises reichen nicht aus. Auch der Versuch, aus dem ZWB ein verkaufsförderndes Qualitätsmerkmal zu machen, bestätigt eigentlich nur den Mangel echter Argumente.

Kritik zu üben ist einfach – konkrete Verbesserungsvorschläge zu machen meist schwieriger – in diesem Fall aber nicht. Es gibt durchaus Ansätze, Sicherheit und Handelserleichterungen miteinander zu kombinieren. Welche Vereinfachungen sind vorstellbar – welche Voraussetzungen sind erforderlich?

1. EU-weit einheitliche IT-Systeme sind Grundvoraussetzung für die europäische Risikoprüfung. Grenzüberschreitende Voranmeldungen sind ebenfalls ohne IT-Ver netzung nicht vorstellbar. Übergangslösungen, vielleicht noch in Papierform, sind absolut praxisfremd und werden deshalb von der Wirtschaft kategorisch abgelehnt.
2. Eine der ältesten und wichtigsten Forderungen der Wirtschaft ist die Befreiung von den Voranmeldefristen für den ZWB. Diese vollständige Befreiung wird noch im Projektbericht der Kommission vom Juli 2005⁴ eingeräumt, hat aber den Weg in die DVO bisher nicht gefunden.

Es besteht keine Veranlassung, dass der Zoll für jede grenzüberschreitende Warenbewegung eines ZWB eine gesonderte Risikoüberprüfung durchführt. Welcher Sinn besteht beispielsweise darin, jede Ausfuhrsendung an unsere schweizer Tochtergesellschaft oder jede Einfuhr unserer türkischen Produktionsgesellschaft prüfen zu können? Beim ZWB ist keine Kontrollmöglichkeit erforderlich, weil er seine Zuverlässigkeit bereits in einem aufwendigen Bewilligungsverfahren unter Beweis gestellt hat. Der Zoll kann und muss sich auf andere Warenbewegungen konzentrieren. Der redliche Zollbeteiligte hat ein Recht auf Entlastung.

3. Wenn man an der Voranmeldung für den ZWB festhalten will, muss der Datenkreis wesentlich reduziert werden und zwar auf ein sicherheitsrelevantes Minimum. Meines Erachtens reicht dafür etwa die Hälfte der bisher geforderten Felder aus Anhang 30 A völlig aus.
4. Außerdem sollte die Möglichkeit einer vorzeitigen Überlassung von vorangemeldeten Waren geschaffen werden. Sie beschleunigt den Warenfluss und senkt Kosten, z.B. durch den Wegfall von Versandverfahren. Auch die USA praktizieren trotz Voranmeldepflicht das „Preclearing“. Hier liegt übrigens auch einer der wenigen echten Vorteile von ATLAS-Einfuhr, die „Zollanmeldung vor Gestellung“, die wir bei Einfuhren über den Hamburger Hafen sehr erfolgreich praktizieren.
5. Die Zollverwaltung wird – ähnlich wie der US-Zoll – früher oder später auf Kapazitätsengpässe bei der Prüfung und Bewilligung von ZWB's stoßen. Es sollte deshalb die Möglichkeit geprüft werden, die gesamte Zertifizierung durch autorisierte und qualifizierte Dienstleistungsunternehmen vornehmen zu dürfen. Denkbar wären z.B. Wirtschaftsprüfer, Steuerberater oder Zertifizierungsinstitute. Die Wirtschaft hätte den Vorteil, bestehende interne Prozesse und Ressourcen, insbesondere im Bereich der ISO-Zertifizierung, auch für den ZWB nutzen zu können.

4 „AEO – Project Report by the Customs 2007 Project Group“; TAXUD C/4D/1480 Doc. (2005) vom 4.7.2005.

6. Die internationale Anerkennung des ZWB-Status muss vorangetrieben werden. Unternehmen, die in der EU bereits als zuverlässig anerkannt sind, müssen diesen Status in anderen Ländern automatisch, zumindest aber wesentlich vereinfacht, bekommen können. Und
7. noch eine Vision: Die internationalen Sicherheitsanforderungen haben erstmals dazu geführt, dass Zollbehörden über ihre Landesgrenzen hinaus schauen. Sie interessieren sich nicht nur für Waren, die plötzlich auf dem Zollhof auftauchen, sondern bereits für das, was im Abgangsland in Richtung des Einfuhrlandes versendet wird.

Das schreit ja geradezu nach internationaler Zusammenarbeit und internationaler Harmonisierung von Zolldaten. Im Kern sind die Anforderungen an Zolldaten international fast identisch. Nationale Sonderanforderungen sind eher geringfügig und sollten leicht dem übergeordneten Ziel nach Terrorismusschutz geopfert werden können.

Warum reicht nicht *eine* Meldung aus, um Export in Land A und Import in Land B gleichermaßen zu befriedigen? Wie wäre es mit einem Pilotprojekt? Die EU und die Schweiz wären dazu prädestiniert und man würde international Zeichen setzen – eine echte „Win-Win-Situation“ für Zollverwaltungen und Wirtschaft!

Was will die Wirtschaft nicht?

An erster Stelle steht da der „Personenkult“ der Kommission und anderer Behörden. „Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“, „Zuverlässiges Unternehmen“, „Reglementierter Beauftragter“ und „Bekannter Versender“ sind die ersten Auswüchse der steigenden Sicherheitsanforderungen. Es muss befürchtet werden, dass noch weitere hinzukommen, um wirklich alle Beteiligten der Supply Chain zu erfassen. Wann kommt der „treue Trucker“, der „redliche Reeder“ und – als logische Konsequenz – auch der „zuverlässige Zöllner“?

Das darf nicht sein. Die Kommission muss eine einheitliche Sicherheitsarchitektur schaffen und die bereits sprießenden Wildwüchse eindämmen. Allein für das „Zuverlässige Unternehmen“ nach der Verordnung zur Verbesserung der Lieferkette sollen nach einer Studie im Auftrag der DG Transport im ersten Jahr Kosten von 48 Mrd. Euro und je Folgejahr 36 Mrd. Euro für die Wirtschaft entstehen.⁵

Erforderlich ist die Nutzung internationaler Standards, wie sie z.B. bereits von der „International Organization for Standardization“ (ISO) erarbeitet werden und die als Basis für *eine* Bewertung der Supply Chain–Sicherheit von Unternehmen herangezogen werden müssen.

Die deutsche Ausgestaltung der Voranmeldepflichten in ATLAS darf die rechtlichen Vorgaben nicht noch weiter einschränken. Die gesetzlichen Vorteile des „Zugelassenen Ausfühlers“ werden auf den Verzicht der Gestellung am Arbeitsplatz reduziert, Globalanzeige und Überlassung durch Anschreibung in der betrieblichen Buchführung faktisch abgeschafft. Die Wirtschaft fordert deshalb zumindest die Selbstvergabe der MRN-Nummern für den ZWB.

Es ist extrem wichtig, dass die Umsetzungen des ZWB in allen Mitgliedstaaten einheitlich erfolgt. Aus eigener Erfahrung muss man in Deutschland wohl eher mit strengen Maßstäben rechnen. Ich sehe schon den Beamten des Mobilen Abfertigungs-

⁵ Vorschlag einer Verordnung zur Verbesserung der Sicherheit in der Lieferkette, KOM (2006) 79.

dienstes vor mir, der mit der 48-seitigen Leitlinie der Kommission⁶ in der Hand höhere Zäune, eine Iriserkennung am Eingang sowie die Verlegung des Mitarbeiterparkplatzes verlangt. Unsere Mitbewerber – insbesondere im südlichen Europa – werden mit hoher Wahrscheinlichkeit mit geringeren Auflagen und Kosten konfrontiert.

Mein Fazit:

Die Gefahr ist groß, dass die lapidar als „kleine Zollkodexreform“ bezeichnete EU-Sicherheitsinitiative das Ende von jahrzehntelangen, schrittweise erreichten Erleichterungen bei der Zollabfertigung bedeutet. Der jetzige Stand der ZK-DVO zielt zu einseitig auf eine vermeintliche Verbesserung der Sicherheit im grenzüberschreitenden Warenverkehr ab und vernachlässigt den zweiten Baustein Handelserleichterung in erheblichem Maße.

Es muss gestattet bleiben, die Frage zu stellen, ob diese Maßnahmen überhaupt geeignet und verhältnismäßig sind, um den internationalen Terrorismus einzudämmen. Seit dem 11. September 2001 sind 5½ Jahre vergangen, ohne dass der internationale industrielle Warenverkehr zu terroristischen Zwecken missbraucht wurde. Das Gefährdungspotential scheint mir in anderen Bereichen wesentlich höher, z.B. im Personenverkehr. Auch nur annähernd belastende Maßnahmen bestehen dort aber nicht.

Der mit dem ZWB zweifelsohne verbundene Bürokratieaufbau steht im Widerspruch zum Kernziel „Bürokratieabbau“ der Lissabon-Strategie der Kommission und der Bundesregierung, die in 7 Monaten die Ratspräsidentschaft übernehmen wird.

Die Sicherheitsinitiativen dürfen auch nicht zu einer Neupositionierung der Zollverwaltungen zu Lasten der Wirtschaft (aus)genutzt werden.

Die Voranmeldepflichten führen zu weiter steigenden Kosten für die Zollabfertigung, z.B. durch erhebliche Anpassungen betrieblicher IT-Systemen sowie von Warenein- und -ausgangsprozessen. Der Warenfluss, den wir aufgrund von Kunden- und Verbraucherwünschen eigentlich beschleunigen müssen, wird durch die Neuregelungen gebremst. Ein wichtiger Wettbewerbsvorteil, die Geschwindigkeit, geht verloren.

Es ist der Kommission bisher nicht gelungen, die von der Wirtschaft und der Weltzollorganisation geforderten ausgleichenden Vereinfachungen anzubieten.

Wir laufen Gefahr, durch die Sicherheitsinitiative und flankierende Maßnahmen wie ATLAS-Ausfuhr, das hohe Vereinfachungsniveau, das insbesondere Deutschland in den letzten Jahrzehnten in Übereinstimmung mit dem europäischen Zollrecht erreicht hat, zu verlieren.

Deutschland ist der mit Abstand größte Exporteur in der Gemeinschaft. Deutschland ist aufgrund seiner guten Infrastruktur, zu der auch die bisher sehr effizienten Zollverfahren gehören, eine wichtige Logistikkreuzung. Die Logistik-Branche boomt und ist inzwischen der drittgrößte Industriebereich. Deshalb müssen unsere Zollverfahren Benchmark für die Kommission sein. Eine Degradierung auf EU-Mittelmaß wird direkte, negative Wirkung auf den Standort haben.

Ich bin eigentlich kein Pessimist, aber ich bin wirklich sehr besorgt, wenn der Entwurf der ZK-DVO in seiner jetzigen Form Praxis werden wird. Ich hoffe, dass dieses Zeichen „HALT – ZOLL“ kein Symbol für die Auswirkungen der Sicherheitsinitiative auf die wirtschaftliche Entwicklung wird!

6 „AEO – Operator's Guideline on Standards and Criteria“, Working Doc. TAXUD/2005/1451 vom 20.1.2006.

Round-Table-Diskussion

mit Statements zur Umsetzung des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten

Moderation: Prof. Dr. Peter Witte
Fachhochschule des Bundes, Münster

zusammengefasst von Rechtsreferendarin Julia Maren Natzel, Münster

Herr Prof. Dr. Witte eröffnet die Diskussion und schlägt vor, die Vorstellung der Teilnehmer auf dem Podium sogleich mit dem ersten Diskussionspunkt zu verbinden. Die erste Diskussionsrunde solle der Abgabe genereller Stellungnahmen zum Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (ZWB) dienen. Um eine Wiederholung der bereits im Rahmen des letztjährigen Zollrechtstags geführten Diskussion zu vermeiden, empfehle es sich, hierbei auf die von *Frau Dr. Aigner* in ihrem Vortrag genannten Punkte einzugehen. Insbesondere sei in der Gesetzgebung die Frage aufgekommen, ob der ZWB in zwei Typen ausgestaltet oder aber der Typ Zollvereinfachungen fallen gelassen werden solle. Diskussionswürdig sei auch die Frage der internationalen Anerkennung. Daneben sei all dasjenige zu äußern, was die Diskussionsteilnehmer sonst noch zum Punkt „Allgemeines“ vorbereitet hätten.

Als Erstes erteilt *Herr Prof. Dr. Witte Frau Dr. Vogl-Lang* von der österreichischen Zollverwaltung das Wort. *Frau Dr. Vogl-Lang* bemerkt, es sei interessant und beruhigend zu hören, dass die von deutscher Seite vorgebrachten Diskussionspunkte und Argumente mit den in Österreich geäußerten übereinstimmen. So habe die österreichische Zollverwaltung – ebenso wie die deutsche – bereits auf der Basis des geltenden Zollkodex die bestehenden Vereinfachungsmöglichkeiten exzessiv ausgenutzt. Dies sei jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten der Fall. In dieser abweichenden Bewilligungspraxis sieht *Frau Dr. Vogl-Lang* einen Grund für die gegenwärtigen Probleme mit dem ZWB. So sei für die Mitgliedstaaten, die bisher kaum Vereinfachungen erteilten, die Einführung eines einheitlichen Standards etwas Neues. Österreich dagegen vertrete in Bezug auf die Interpretation des für die Voraussetzungen des ZWB maßgeblichen Art. 5a ZK den Standpunkt, dass auf die Rahmenbedingungen Rücksicht genommen werden müsse und verfahrensrechtliche Bestimmungen daher nur mit großer Vorsicht in den Vordergrund gerückt werden könnten. Insbesondere dürften die ZWB-Bestimmungen nicht zu Benachteiligungen der europäischen Wirtschaft gegenüber anderen Ländern führen. Geschaffen werden solle daher lediglich ein „minimum common core“, der sich an einem Mindeststandard orientiere und auf internationaler Ebene anerkennbar sei. Im Vordergrund stehen solle deshalb zunächst die sicherheitsrelevante Umsetzung. Nach Ansicht der österreichischen Zollverwaltung sei eine zu starke Vermengung von sicherheitsrelevanten Kontrollen mit verfahrensrechtlichen Aspekten zu vermeiden. An der Außengrenze der EU sollten ausschließlich Sicherheitskontrollen stattfinden; alles andere sei am Bestimmungsort zu regeln. Zwar sei vorstellbar, Art. 5a ZK in manchen Ländern auch als Aufhänger

für zusätzliche verfahrensrechtliche Vereinfachungen zu nehmen, im Vordergrund sollten aber die sicherheitsrelevanten Aspekte stehen. Diesbezüglich sei auch realistischerweise eine weltweite Anerkennung zu erzielen.

Wichtig sei zudem, dem ZWB Vorteile einzuräumen. Es könne nicht sein, dass der ZWB dieselben Datensätze zu übermitteln habe wie jeder andere Wirtschaftsbeteiligte. Dies werde auch in anderen Ländern so gesehen. Art. 5a ZK überlasse einen ausreichenden Handlungsspielraum für die Gewährung solcher Vorteile.

Nach Ansicht von *Frau Dr. Vogl-Lang* liegt die Ursache für die gegenwärtigen Probleme hinsichtlich des Erlasses der Durchführungsbestimmungen nicht so sehr bei der Kommission, sondern bei den Mitgliedstaaten, die völlig unterschiedliche Ansätze verfolgten. So bestehe unter den Mitgliedstaaten eine Patt-Stellung. Diejenige Hälfte der Mitgliedstaaten, die im Verfahrensbereich die Vereinfachungsmöglichkeiten bereits ausnutzten, wollten einen möglichst liberalen Ansatz, während dagegen die übrigen Mitgliedstaaten Vereinfachungen weitgehend ablehnten, insbesondere den vollen Datensatz einer summarischen Anmeldung verlangten. Ein solches Vorgehen führe den ZWB jedoch ad absurdum.

Herr Prof. Dr. Witte bedankt sich bei *Frau Dr. Vogl-Lang* für ihren Beitrag und gibt das Wort an *Herrn Hirt* von der schweizerischen Zollverwaltung weiter. *Herr Hirt* hebt hervor, dass Sicherheit ein wichtiges Anliegen sei und sicherlich alle Anwesenden die Bestrebungen der Staatengemeinschaft zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus unterstützten. Bei der Frage, was im Bereich der Warenströme getan werden könne und solle, unterschieden sich die Geister jedoch. Seien etwa zusätzliche Angaben in der Zollanmeldung zweckdienlich? Oder riskiere man dadurch nicht vielmehr, dass eine Bürokratie aufgebaut und Informationen geliefert werden müssten, die weniger mit Sicherheit als vielmehr mit auch zu anderen Zwecken nutzbaren Wirtschaftsinformationen zu tun hätten? Seien in diesem Zusammenhang die Grundsätze des Datenschutzes einzuhalten? Auch werde kaum jemand Rohstoffe für sog. „dirty bombs“ korrekt deklarieren. Eine Zollanmeldung sei daher immer nur so gut wie der Anmelder selbst. Hieran ändere auch der ZWB grundsätzlich nichts. Des Weiteren wirft *Herr Hirt* die Frage auf, ob Europa verpflichtet sei, die Rezepte, die die USA als größte Wirtschafts- und Militärmacht der Welt verordneten, in Standards umzusetzen. Könne schließlich ein Transport zwischen Warschau und Madrid – bei dem keine Zollgrenze überschritten werde – als sicherer angesehen werden als ein solcher zwischen Freiburg im Breisgau und Basel?

Angesichts dieser Kritikpunkte müssten sich die angeordneten Maßnahmen für Wirtschaft und Verwaltung im Rahmen halten und tatsächlich einen Beitrag zur Erhöhung der Sicherheit leisten. Die Schweiz habe sich daher zum Framework of Standards der WCO bisher kritisch verhalten und den zugehörigen letter of intent nicht unterzeichnet. Andernfalls wären bestehende liberale Lösungen gefährdet. So seien aufgrund der engen Verzahnung der Schweiz mit der Gemeinschaft auf Ebene der Wirtschaft niederschwellige Systeme hier bereits seit Jahren eingerichtet. Es gebe Verträge mit Nachbarländern, die älter seien als die EU selbst. Diese zum Wohle von Verwaltungen und Wirtschaft eingerichteten Erleichterungen dürften nicht gefährdet werden. Eine wesentliche Änderung dieser Politik hätte einen Verkehrskollaps zur Folge. So würden allein auf der Baseler Autobahn täglich 800 Fahrzeuge einer Zollbehandlung bei der Ein- oder Ausfuhr unterzogen; einschließlich des Transits handele

es sich um 4.000 bis 5.000 Fahrzeuge. Mit der EU müsse daher eine Lösung gefunden werden. Erste Gespräche seien bereits aufgenommen worden. Angestrebt werde der Abschluss einer völkerrechtlichen Vereinbarung auf der Grundlage der Verordnung EG Nr. 648/2005, in der die Gleichwertigkeit von schweizerischer und gemeinschaftlicher Risikoanalyse – in der Schweiz werde eine Risikoanalyse bereits seit Jahren durchgeführt – festgestellt und gemeinsame Standards für den ZWB bestimmt werden. Die schweizerischen Äquivalente zum ZWB – hierbei handele es sich insbesondere um den „ermächtigten Ausführer“ sowie den „zugelassenen Empfänger“ – müssten dabei noch um Sicherheitsaspekte erweitert werden.

Auf diese Weise seien die Ziele eines Verzichts auf die Vorausanmeldung sowie die Schaffung eines sicheren Raumes zu erreichen. Den Bedürfnissen der Wirtschaft könne so in hohem Maße gerecht werden. Die heutige Diskussion leiste bereits einen Beitrag in diese Richtung.

Herr Prof. Dr. Witte bedankt sich bei *Herrn Hirt* für seine Stellungnahme und kündigt an, dass nun *Herr Dr. Hahn* von der deutschen Zollverwaltung deren Sicht der Dinge darstellen werde. *Herr Dr. Hahn* knüpft zunächst an das von *Frau Dr. Vogl-Lang* in Bezug auf die österreichische Zollverwaltung Gesagte an. Ebenso wie Österreich verfolge Deutschland in Bezug auf die Gewährung von Verfahrensvereinfachungen seit jeher einen liberalen Ansatz, den Deutschland auch im Rahmen der Ausgestaltung des ZWB fortgeführt sehen möchte. Es sei jedoch zweifelhaft, ob die einem Wirtschaftsbeteiligten gegenwärtig gewährten Vereinfachungen in der bestehenden Form aufrecht zu erhalten seien. Auch sei noch viel zu tun, um einen angemessenen Ausgleich zwischen den an den ZWB gestellten Anforderungen und den diesem eingeräumten Vorteilen herzustellen. Berücksichtigt werden müsse insbesondere die internationale Einbindung des ZWB. So habe sich die EG im Juni 2005 gegenüber den USA verbindlich dazu verpflichtet, bestimmte Maßnahmen zur Sicherung der internationalen Logistikkette durchzuführen. Die in dieser Vereinbarung festgelegten Anforderungen spiegelten sich in der Verordnung EG Nr. 648/2005 wieder. Die Bundesregierung setze sich nun dafür ein, dass durch den Erlass der Durchführungsvorschriften nicht „zu viel angehäuft“ und zu viel Bürokratie betrieben werde.

Nach einem Dank an *Herrn Dr. Hahn* für sein Statement richtet sich *Herr Prof. Dr. Witte* an *Herrn Dr. Uhlig* vom Bundesministerium der Finanzen. Eine Stellungnahme von ihm als ausgewiesenem Spezialisten für das Marktordnungsrecht sei von besonderem Interesse, da in diesem Rechtsbereich bereits intensivere Kontrollen bestünden. *Herr Dr. Uhlig* leitet seinen Beitrag mit der Feststellung ein, im Marktordnungsrecht existierten die nun durch die kleine und große Zollkodexreform einzuführenden Systeme bereits seit Anfang der 90er Jahre. Ausgangspunkt sei dabei nicht eine Sicherheitsbedrohung gewesen, sondern ein zunehmender Betrug durch die Hintergehung von Subventionsvorschriften. Zu dessen Bekämpfung habe man zunächst starre und sehr hohe Kontrollsätze festgelegt. So seien 20-25% aller Ausfuhren einer vollständigen Kontrolle zu unterziehen gewesen. Um eine solche häufige Kontrolle zu vermeiden, habe die Wirtschaft daraufhin gemeinsam mit der Verwaltung die Lösung entwickelt, die Festlegung der Mindestkontrollsätze an eine Risikobewertung zu knüpfen. Auf diese Weise sei ein ausgeklügeltes, EV-gestütztes System mit – je nach Warenart – Kontrollsätzen zwischen 0,5 und 7% entstanden. Auch sei für den Agrarbereich bereits im Jahr 1999 die Pflicht zur Abgabe einer Voranmeldung eingeführt

worden. In Hinblick auf die bezüglich des ZWB geführte Diskussion weist *Herr Dr. Uhlig* darauf hin, dass eine Voranmeldung für die Durchführung einer Risikoanalyse zwingend notwendig sei. Lediglich über deren Umfang könne man reden. Die von der deutschen Wirtschaft vorgebrachte Forderung nach einem vollständigen Entfallen der Voranmeldung stelle daher den falschen Kampfplatz dar. Mache man die zielgerichtete, risikogestützte Kontrolle unmöglich, drohten vielmehr Massenkontrollen. Angesichts der in Europa geführten Diskussion würden im amerikanischen Kongress bereits Stimmen laut, die eine Kontrolle sämtlicher Einfuhren aus der Gemeinschaft forderten.

Anschließend wies *Herr Dr. Uhlig* darauf hin, dass im Rahmen der Reform der Marktordnungen das System des ZWB weiter ausgebaut werde. So sehe Art. 17 der Verordnung EG Nr. 318/2006 der Marktordnung über Zucker erstmals vor, dass ab dem 1. Juli 2006 eine Zuckerfabrik nur betreiben dürfe, wer den Status eines ZWB besitze. Selbst der innergemeinschaftliche Handel mit Zucker sei andernfalls untersagt.

Auch im Marktordnungsrecht habe die Wirtschaft zunächst Befürchtungen hinsichtlich einer übertriebenen Kontrolle durch die Neuregelungen gehabt. Es seien aber stets Lösungen gefunden worden. Mit Vernunft und Augenmaß sei dies auch in Bezug auf den ZWB zu bewerkstelligen. Zu beachten seien ebenfalls die Konsequenzen einer Zulassungsverweigerung durch ein Unternehmen. Im Marktordnungsrecht habe dies den Ausschluss von sämtlichen subventionierten Ausfuhrverfahren zur Folge. Auch die Entwicklung im Bereich des Zolls gehe in diese Richtung. Nach Ansicht von *Herrn Dr. Uhlig* sei davon auszugehen, dass nicht zugelassene Personen in spätestens fünf Jahren in gewisse Länder keine Waren mehr ausführen dürften.

Allerdings gesteht *Herr Dr. Uhlig* zu, dass die ZWB-Regelung drei Problemen ausgesetzt sei. So seien in den Staaten, die Verfahrensvereinfachungen bereits gegenwärtig eher liberal handhabten, die Vorteile bereits verteilt, so dass in gewissem Maße das Lockmittel fehle und die in Aussicht gestellten Vorteile gegenüber dem status quo eher als Einschränkung wirkten. Die Attraktivität des ZWB-Status werde zudem dadurch vermindert, dass die Vereinfachungen weiterhin auch nicht zugelassenen Personen erteilt würden. Drittens werde keine Beschleunigung bei der Abfertigung gewährt. Denkbar wäre hier die Schaffung spezieller Straßenübergänge, von Sonderspuren für Container oder eines gesonderten Terminals, z.B. im Hamburger Hafen.

Zusammenfassend betont *Herr Dr. Uhlig*, dass der Zug hin zum ZWB nicht mehr aufzuhalten und dessen Einführung zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus auch richtig sei. Gefragt sei Augenmaß bei der Umsetzung. Klassische „deutsche Tugenden“ dagegen sollten hierbei nicht zum Tragen kommen.

Herr Prof. Dr. Witte kündigt an, dass nach den Vertretern der Zollverwaltungen nun die Wirtschaftsvertreter zu Wort kämen. Zunächst erhält *Herr Böer* von der Schott AG, der zugleich dem BDI-Arbeitskreis Zoll angehört, die Gelegenheit zu einer Stellungnahme. *Herr Böer* leitet sein Statement ein mit zwei Anmerkungen zu den bisherigen Verfahrensvereinfachungen. Erstens sei in den bisherigen Diskussionsbeiträgen der Eindruck erweckt worden, die Vereinfachungen würden gegenwärtig per se verteilt. Dies sei jedoch nicht der Fall. Der Wirtschaftsbeteiligte müsse vielmehr als Bewilligungsvoraussetzungen seine Zuverlässigkeit in der Vergangenheit sowie das Vorhandensein einer sachgerechten Organisation nachweisen. Zweitens sei zu berücksichtigen, dass die Verfahrensvereinfachungen gegenwärtig dazu beitrügen, die

Position als Exportweltmeister und damit den Wohlstand zu sichern. *Herr Böer* betont, dass die Wirtschaft früh in die Reformüberlegungen zum ZWB einbezogen worden sei und hierzu auch Stellung genommen habe. Unverständlich sei jedoch, warum ein Unternehmen, das in der Vergangenheit als zuverlässig angesehen worden sei, nun als unzuverlässig gelte und einen neuen Status benötige. Auch sei zu bezweifeln, ob durch die geplante Administration einer Unmenge von Daten die Sicherheit erhöht werden könne. So werde die in einem Container versteckte Bombe wohl kaum in der Zollanmeldung ausgewiesen. Stattdessen solle man – wie ein Stück weit in den USA vorgenommen – auf die Sicherheit eines Unternehmens insgesamt abstellen. Mehrfach angesprochen worden sei bereits, dass ein Großteil der europäischen Initiativen auf Vorgänge in den USA basierten. Dort gebe es allerdings bereits das automatische Exportsystem AES, das die Wirtschaftsbeteiligten ab einem Warenwert von 2.500 US \$ bevorzugt behandle und ihnen eine deutlich schnellere Ausfuhr ermögliche. Auch bestehe dort die Möglichkeit, falsche Datenbestände zu korrigieren. Diese Maßnahmen unterschieden sich von den für die EU geplanten. Abschließend bemerkt *Herr Böer*, dass *Herr Lux* von der Europäischen Kommission im Rahmen des letztjährigen Zollrechtstags auf die Frage nach der Einführung von Globalanzeigen geantwortet habe, dies sei vorstellbar. Während anfangs in den entsprechenden EU-Papieren eine solche Globalanzeige noch vorgesehen gewesen sei, werde dies nun nicht mehr so deutlich erwähnt.

Als nächsten Diskussionsteilnehmer stellt *Herr Prof. Dr. Witte Herrn Fischer* von der Deutschen Post World Net vor. *Herr Fischer* schließt sich den Ausführungen seiner Vorredner *Herrn Böer* und *Herrn Stadtler* grundsätzlich an, möchte jedoch insbesondere den Aspekt der Kosten hervorheben. So sei die Wirtschaft auch im Bereich der Logistik kostengetrieben. Die durch den ZWB auferlegten Anforderungen würden die Kosten jedoch nicht senken, sondern erhöhen. *Herr Fischer* weist in diesem Zusammenhang auf eine im Februar diesen Jahres veröffentlichte Untersuchung des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln zu dem Thema „Kostentreiber Bürokratie“ hin. Diese führe die Bearbeitungskosten der Wirtschaft in Millionen Euro pro Jahr auf. Am unteren Ende stünden dabei die Verdienstbescheinigung zur Berechnung des Mutterchaftsgeldes mit 4 Mio. € sowie die Bescheinigung zur Beantragung von Kindergeld mit 4,2 Mio. €. Die Arbeitsbescheinigung bei einer Kündigung schlage bereits mit 112,8 Mio. € zu Buche, Lohnsteueranmeldungen mit 275,3 Mio. € und Umsatzsteuervoranmeldungen mit 543,6 Mio. €. Den mit Abstand größten Posten aber mache die Zollanmeldung aus mit 766,2 Mio. €. Diese Zahl beziehe sich auf die Zollanmeldung in ihrer gegenwärtigen Form. Mit Einführung des ZWB sei zu erwarten, dass man vor diese 766 Mio. € aufgrund der erforderlichen Umstellungen von IT-Systemen und Prozessen die Ziffer 3 oder 4 stellen müsse. Insbesondere fürchte die Wirtschaft Wettbewerbsnachteile vor dem Hintergrund, dass eine dem ZWB entsprechende Regelung zunächst nur in den USA eingeführt werde, die für die erhöhte Sicherheit zu erbringenden Ausgaben jedoch auch im Handel z.B. mit Asien und Osteuropa zu leisten seien.

Herr Fischer gesteht zu, dass die Einführung des ZWB in Hinblick auf die Terrorbekämpfung erforderlich sei. Im Gegenzug zu den erforderlichen zusätzlichen Aufwendungen müsse die Wirtschaft jedoch auch Vorteile erhalten. Ein Ansatzpunkt hierfür bestehe in der Harmonisierung der Importsysteme. Gegenwärtig seien in den 25

verschiedenen Mitgliedstaaten 25 unterschiedliche Softwaresysteme im Einsatz; teilweise werde innerhalb der Mitgliedstaaten zudem noch nach der Art des Warenverkehrs differenziert. Von der Kommission sei bisher lediglich eine Harmonisierung der Schnittstellen innerhalb der Verwaltung geplant. Eine Harmonisierung der Importsysteme selbst dagegen würde gleichzeitig auch die Wirtschaft entlasten. Als zweiten möglichen und wünschenswerten Ansatzpunkt für Vereinfachungen benennt *Herr Fischer* die vorzeitige Freigabe von Waren vor deren Ankunft in der EU.

Zusammenfassend stellt *Herr Fischer* fest, dass seiner Ansicht nach der ZWB aufgrund des hohen politischen Willens sowie des Bedürfnisses nach einer Bekämpfung des Terrorismus eingeführt werde. Anzumerken sei jedoch, dass ein großer Teil des Geldes besser in die Geheimdienste investiert werden solle.

Herr Prof. Dr. Witte bittet *Herrn Bartlett* von SITPRO um eine Stellungnahme aus englischer Sicht. *Herr Bartlett* führt aus, dass er als Repräsentant einer Organisation für Handelsvereinfachungen diese als Schlüsselement ansehe. Zwar würden in der gegenwärtigen Diskussion um den ZWB die diesem gewährten Vorteile stets hervorgehoben, in der Praxis bestünden jedoch kaum sichtbare Vorteile. Die Wirtschaftsbeteiligten stellten sich daher die Frage, warum sie ZWB werden sollten. *Herr Bartlett* betont, dass sicherlich niemand den Wunsch nach sowie den politischen Willen zu einer Erhöhung der Sicherheit in der Lieferkette anzweifle. Die Ausweisung des ZWB-Status als Wettbewerbsvorteil sei jedoch vor dem Hintergrund der für die Erlangung des Status zu tätigen Aufwendungen zu sehen. Es sei daher vorschnell, davon auszugehen, dass ein Wirtschaftsbeteiligter allein aufgrund des Wettbewerbsvorteils zu jedem Preis ZWB werden wolle. Dies gelte auch für den Fall einer internationalen Anerkennung des Status. Entschieden sich die Wirtschaftsbeteiligten aber gegen eine Zulassung zum ZWB, verliere die Neuregelung ihren Zweck. Es entstünde eine „Loose-Loose-Situation“. Ein Vorteil des ZWB-Konzepts sei jedoch darin zu sehen, dass dieses dazu beitrage, Vertrauen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den Zollverwaltungen aufzubauen.

Abschließend fasst *Herr Bartlett* zusammen, dass mit einer Vereinfachung, Erleichterung, Modernisierung, Harmonisierung sowie Standardisierung des Handels Instrumente bestünden, die effektive, risikobasierte und verhältnismäßige Kontrollen unter minimaler Beschränkung des internationalen Handels ermöglichen. Einem ZWB, der seine Integrität, seine Bereitschaft zur Investition in Sicherheit, seine Zuverlässigkeit und seinen Willen in Bezug auf die Einhaltung von Rechtsregeln demonstriert habe, seien daher derartige Vorteile einzuräumen. Zur Zeit erschöpften sich die Durchführungsbestimmungen diesbezüglich aber in Plattitüden.

Zum Abschluss der ersten Diskussionsrunde teilt *Herr Masorsky* von Ernst & Young die Beurteilung der ZWB-Regelung aus der Sicht eines Beraters mit. *Herr Masorsky* stimmt grundsätzlich mit dem zuvor – insbesondere von *Herrn Stadler* in seinem Vortrag – Gesagten überein. Seine größte Sorge betreffe jedoch die einheitliche Anwendung der ZWB-Regelungen. So würden Zollregeln durch die deutsche Verwaltung – wie auch seine Erfahrungen als Berater zeigten – traditionell strenger angewendet als in vielen anderen Mitgliedstaaten. Zudem habe Deutschland in der Risikoanalyse mit DEBBI eine Vorreiterrolle übernommen. Fraglich sei, inwieweit sich DEBBI nun auf die Zulassung zum ZWB ausweiten lasse.

Insgesamt sei die Einführung des ZWB – insbesondere in seiner Ausprägung als ZWB-Zollvereinfachungen – richtig. So bestehe in vielen Unternehmen – gerade in mittelständischen, die großen Unternehmen nehme er von dieser Kritik aus – ein Verbesserungspotential bei der Anwendung der Zollverfahren. Ein hoch stehender Zöllner habe einmal gesagt, in der Vergangenheit seien Bewilligungen für Vereinfachungen bereits erteilt worden, wenn der Antragsteller nur in der Lage gewesen sei, den Antrag auszufüllen und zu unterschreiben. Infolge einer Zollprüfung gerieten diese Unternehmen häufig in erhebliche Schwierigkeiten. Der ZWB-Zollvereinfachungen könne hier dazu beitragen, das Bewusstsein für die Bedeutung der Zollangelegenheiten und damit die Position der Zollabteilung innerhalb des Unternehmens zu stärken.

Zur Frage des Erfordernisses einer Voranmeldung tritt *Herr Masorsky* der von *Herrn Dr. Hahn* und *Herrn Dr. Uhlig* vertretenen Position der Unentbehrlichkeit dieses Instruments für die Risikoanalyse entgegen. Bei einem ZWB, der einen aufwändigen Zertifizierungsprozess durchlaufen habe, der die Verpflichtung zur Risikominderung enthalte, sei – unabhängig von der Ware – eine Voranmeldung nicht erforderlich.

Hiermit schließt *Herr Prof. Dr. Witte* die erste Diskussionsrunde und leitet zu dem zweiten Themenkomplex über, den Bewilligungsvoraussetzungen sowie dem Bewilligungsverfahren. In diesem Zusammenhang bestehe ein besonderes Interesse daran, zu erfahren, wie sich die Zollverwaltungen sowie die Unternehmen auf die Zulassung zum ZWB vorbereiteten. Klärungsbedürftig sei auch, inwieweit andere Zertifikate – insbesondere extern erstellte – anzuerkennen seien.

Frau Dr. Vogl-Lang weist darauf hin, dass die österreichische Zollverwaltung zur Vorbereitung auf die bevorstehenden ZWB-Zertifizierungen an dem Pilotprojekt zum ZWB teilgenommen habe. Angesichts des dem ZWB-Modell zugrunde liegenden Gedankens der Prävention könne sich die Vorausanmeldung bei Inhabern des ZWB-Status darauf beschränken, anzugeben, dass der Anmelder ein ZWB sei und wie viele ZWB in der jeweiligen Lieferkette beteiligt seien. Hinsichtlich des Verfahrens merkt *Frau Dr. Vogl-Lang* an, dass die Neuregelung auch die an die Zollbeamten zu stellenden Anforderungen verändere. Gefragt sei der „internationale Beamte“, der auch in Fremdsprachen kommuniziere. Auch das gestärkte Vertrauen in die Wirtschaft sei von den Zollbeamten bei dem Umgang mit den Wirtschaftsbeteiligten zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Frage der nationalen Zuständigkeit habe sich Österreich für die Zollbehörde am Sitz des Unternehmens entschieden. Die österreichische Zollverwaltung unterhalte bereits heute sog. „Kudenteams“, die ein Unternehmen betreuten. Zum Informationsaustausch sollten auf nationaler Ebene „help desks“ eingerichtet werden. Auf eine Nachfrage von *Herrn Prof. Dr. Witte* hinsichtlich des Umgangs mit den im Rahmen der ZWB-Zertifizierung eingehenden Anfragen der übrigen Mitgliedstaaten und den dadurch entstehenden Sprachproblemen weist *Frau Dr. Vogl-Lang* darauf hin, diese Aufgabe solle von der internationalen Kontaktstelle der jeweiligen Zollverwaltung übernommen werden.

Herr Prof. Dr. Witte fordert *Herrn Hirt* auf, über den gegenwärtigen Stand in Bezug auf die Anerkennung des ZWB-Status durch die Schweiz zu informieren. *Herr Hirt* betont, dass es noch keine förmlichen Vertragsverhandlungen der Schweiz mit der EG gebe. In den auf der Grundlage des DVO-Entwurfs geführten Gesprächen sei der

übereinstimmende Wille zu einer gegenseitigen Anerkennung festgestellt worden. Die praktische Umsetzung dagegen habe man noch nicht thematisiert. Insbesondere sei es aber wohl erforderlich, die in der Schweiz erhältlichen Zulassungsarten um Sicherheitskriterien zu erweitern. Dabei sei eine der eigentlichen Zulassung vorgeschaltete Akkreditierung durch Externe denkbar.

Auf die Frage von *Herrn Prof. Dr. Witte* nach den von der deutschen Zollverwaltung getroffenen Vorbereitungen betont *Herr Dr. Hahn*, dass zum einen die Bewilligungskriterien und zum anderen Anzahl und Art der beantragten Zulassungen noch nicht feststünden. Die deutsche Zollverwaltung wolle jedoch ein pragmatisches Verfahren durchführen. Denkbar seien insbesondere eine Delegation des Prüfungsaufwands oder die Einschaltung der internationalen Zentralstelle.

An *Herrn Böer* richtet *Herr Prof. Dr. Witte* die Frage, wie sich die Unternehmen, in seinem Fall die Schott AG, auf die Einführung des ZWB vorbereiteten. *Herr Böer* weist auf die bereits bestehenden Maßnahmen hin. So bilanzierte Schott als Aktiengesellschaft nach aktienrechtlichen Vorschriften, unterliege dem risk management, habe eine KonTraG-Bewertung sowie eine C-TPAT-Akkreditierung. Letzteres müsse nach der – als „bewusst provokant“ bezeichneten – Ansicht von *Herrn Böer* ausreichen für die Zulassung zum ZWB-Sicherheit.

In diesem Zusammenhang erwähnt *Herr Böer*, dass die C-TPAT-Beamten zur Zeit in Europa unterwegs seien und prüften. Interessant sei dabei für ihn gewesen, dass nicht so sehr die monetäre, sondern vielmehr die physische Sicherheit der Unternehmen kontrolliert worden sei. Insgesamt sieht *Herr Böer* die Schott AG aufgrund der Erfahrungen mit C-PTAT sowie der sonstigen einzuhaltenden Rechtsvorschriften als für die ZWB-Einführung gut gewappnet.

Herr Prof. Dr. Witte fragt *Herrn Böer*, ob sein Beitrag dergestalt zusammengefasst werden könne, dass seiner Ansicht nach die ZWB-Bewilligung aufgrund der Inhaberschaft der C-TPAT-Zulassung zu erlangen sei. *Herr Böer* entgegnet, dass man dies erst nach Abfassung der endgültigen ZWB-Bewilligungsvoraussetzungen sagen könne. Er gehe jedoch davon aus, dass ein Großteil der ZWB-Voraussetzungen durch deutsche Unternehmen bereits erfüllt würden. Eine genauere Vorbereitung auf die Verfahren könne jedoch erst bei Vorliegen der endgültigen Verordnungsbestimmungen erfolgen. Vorschnelles Handeln führe hier lediglich zu einem Bedarf nach Nachbesserungen.

Herr Fischer von der Deutschen Post World Net äußert sich zunächst zum Thema der Anerkennung anderer Zertifikate. Hierin liege die Möglichkeit einer schnellen Bewilligungserteilung. Vorstellbar sei insbesondere die Anerkennung von ISO-Zertifizierungen sowie von Prüfergebnissen von Beratungsgesellschaften. Die Letztentscheidung über die Bewilligungserteilung müsse jedoch bei der Zollverwaltung verbleiben. Die Ausstellung von Zertifikaten solle – angesichts ihrer bloß unterstützenden Funktion – einem möglichst weiten Bereich geöffnet und nicht auf bestimmte Berufsfelder limitiert werden.

Hinsichtlich der Vorbereitung seines Unternehmens auf die Einführung des ZWB stellte *Herr Fischer* heraus, dass dies zur Zeit unmöglich sei. So könne im Customs Code Committee derzeit nicht einmal in Bezug auf den Empfang und Austausch elektronischer Daten ein gemeinsamer Zeitpunkt festgelegt werden. Hierin liege aber

gerade eines der Kernelemente für die Regelung des ZWB. Als Reaktion auf eine in der letzten Ausschusssitzung von *Herrn Lux* vorgenommene Abfrage, ob die Mitgliedstaaten zum 1. Januar 2008 zum Start dieses Systems in der Lage seien, hätten lediglich Italien und Frankreich dies bejaht. Luxemburg und Portugal dagegen seien sich nicht sicher gewesen, Griechenland und Polen hätten die Frage verneint, die Tschechische Republik eine Einführung zum 11. Mai 2008 in Aussicht gestellt und Großbritannien sogar erst für einen Zeitpunkt drei Jahre nach Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen. Für inter- bzw. multinational aktive Konzerne sei ein solches fragmentarisches Vorgehen jedoch indiskutabel. Diese bräuchten vielmehr Sicherheit.

Herr Bartlett von SITPRO betont ebenfalls, dass eine Vorbereitung auf die Einführung des ZWB angesichts der noch unsicheren Voraussetzungen schwierig sei. Ungeklärt sei bisher beispielsweise, wann eine „schwerwiegende Straftat“ oder eine „finanzielle Leistungsfähigkeit“ anzunehmen seien. Wichtig sei auch die Festlegung von IT-Standards für die Datenversendung zwischen den Mitgliedstaaten. Schließlich hebt *Herr Bartlett* hervor, dass Art. 14a des Entwurfs der DVO drei Typen einer ZWB-Zulassung vorsehe. Die an den gemischten Typ gestellten Voraussetzungen stimmen dabei mit denen des ZWB-Sicherheit überein. Daher stelle sich die Frage, warum nicht zwei oder sogar nur ein Zulassungstyp ausreichen. Nach Ansicht von *Herrn Bartlett* genügt die Bereitstellung eines einzigen Zulassungstyps.

Herr Prof. Dr. Witte richtet an *Herrn Masorsky* von Ernst & Young die Frage, was aus Beratersicht geleistet werden könne. *Herr Masorsky* antwortet hierauf, dass ein Berater in Hinblick auf die Zulassung zum ZWB-Zollvereinfachungen zunächst dafür sorgen könne, dass ein Unternehmen gut aufgestellt sei, also die Prozesse gut organisiert und die Mitarbeiter geschult seien. Genauer es könne jedoch erst gesagt werden, wenn die ZWB-Regelungen durch die DVO sowie eine deutsche Dienstvorschrift ausgestaltet worden seien.

Bereits jetzt sei jedoch vorhersehbar, dass bei 150.000 in Deutschland vergebenen Zollnummern und der Annahme, dass 80-90% deren Inhaber eine ZWB-Zulassung beantragten, sich die Frage stelle, ob die deutsche Zollverwaltung die Zertifizierung dieser Unternehmen bewältigen könne, ohne dass für die noch nicht zertifizierten Unternehmen erhebliche Nachteile entstünden. Vorzunehmen sei daher eine Öffnung für externe Dienstleister. Die externe Zertifizierung dürfe jedoch nicht zwangsweise gefordert werden. So gebe es Unternehmen, die zu Recht die Position verträten, dass die Zollverwaltung die zusätzlich aufgebürdeten Anforderungen bearbeiten solle und die daher nicht bereit seien, für eine externe Bewertung Geld auszugeben.

Abschließend spricht *Herr Masorsky* das Problem einer Einbeziehung der DEBBI-Bewertungen in die ZWB-Zulassung an. Fraglich sei insbesondere, wie sich eine Bewertung mit der Ziffer 3 auswirke, ob diese per se zu einem Ausschluss von der ZWB-Zulassung führe. Dies sei in Form einer Dienstanweisung festzulegen, die so schnell wie möglich nach Erlass der DVO ergehen solle.

Im Anschluss an die auf dem Podium geführte Diskussion übermittelt *Herr Prof. Dr. Witte* die von dem Auditorium eingereichten Fragen. Dabei wendet er sich zunächst an *Frau Dr. Aigner* von der Europäischen Kommission. Die erste Frage betrifft die Leitlinien. Wie könne verhindert werden, dass Beamte diese Liste als Checkliste verwendeten und dabei eine Unterscheidung zwischen multinationalen und winzigen

Unternehmen nicht durchführten? Zweitens wird die Frage gestellt, warum – wenn es um Zoll und Sicherheit gehe – Produktionsprozesse beschrieben werden müssten. Drittens wird gefragt, ab wann der ZWB Pflicht werde. *Herr Prof. Dr. Witte* fügt die Frage an, wann mit dem Erlass der Durchführungsvorschriften zu rechnen sei. Schließlich wird gefragt, ob eine Körperschaft des öffentlichen Rechts angesichts ihres verfassungsmäßigen Sonderstatus sich der Prüfung zum ZWB unterziehen müsse.

Frau Dr. Aigner stellt zunächst klar, dass die Voraussetzungen für eine Zulassung zum ZWB bereits in Art. 5a der Verordnung EG Nr. 648/2005 enthalten seien. Mit der DVO würden nun lediglich die Indikatoren zur Prüfung des Vorliegens dieser Voraussetzungen festgelegt.

Zu der geforderten Zulassung einer Dritt Zertifizierung von Unternehmen führt *Frau Dr. Aigner* an, dass eine entsprechende Regelung bereits in Art. 14m Abs. 2 der geplanten DVO enthalten sei. Darin werde auch klargestellt, dass die Letztentscheidung – entsprechend der Berücksichtigung von Gutachten im Rahmen der Steuer- oder Wirtschaftsprüfung – bei der Behörde verbleibe.

Zu dem aufgeworfenen Aspekt der Berücksichtigung anderer Zertifikate merkt *Frau Dr. Aigner* an, dass dies in Art. 14i Abs. 4 des DVO-Entwurfs geregelt sei. Angesichts der fortschreitenden Entwicklungen im Bereich der Sicherheit habe man sich dabei nicht für eine abschließende Aufzählung entschieden. Ausdrücklich als anererkennungsfähig aufgeführt seien jedoch ISO-Zertifikate. Auch die Leitlinien enthielten daher eine Frage nach dem Vorhandensein solcher Zertifikate.

Eine einheitliche Anwendung der ZWB-Regelungen solle durch drei Instrumente sichergestellt werden: Die detaillierte Ausgestaltung der DVO-Bestimmungen, die Abfassung von Leitlinien sowie die geplante Bereitstellung von erläuternden Bemerkungen. Letztere seien bereits aus dem Ursprungs- sowie Tarifbereich bekannt und sollten von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellt werden. Inhalt der erläuternden Bemerkungen solle die Auflistung von Beispielen als Indikator für die Bewertung der Bewilligungsvoraussetzungen sein. Zu berücksichtigen sei jedoch, dass der „menschliche Faktor“ einer vollkommen identischen Bewilligungspraxis in gewissem Maße entgegenstehe. Auch die amerikanische Zollverwaltung gebe zu, dass die C-TPAT-Zertifizierung je nach Beamtem um „einen Hauch“ abweiche. Bei den Mitgliedstaaten sei jedoch ein grundsätzliches Umdenken erfolgt. Wie die Fragen der Mitgliedstaaten in den Ausschusssitzungen zeigten, bestehe gegenwärtig eher die Sorge, durch eine zu strenge Auslegung den in dem betreffenden Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen Wettbewerbsnachteile zu verursachen. Der Wille zu einer einheitlichen Auslegung sei daher vorhanden. Auch das häufig angeführte Nord-Süd-Gefälle kann *Frau Dr. Aigner* nicht bestätigen. Eher sei – wie von *Frau Dr. Vogl-Lang* sowie *Herrn Dr. Uhlig* ausgeführt – zu beobachten, dass im deutschsprachigen Raum Verfahrensvereinfachungen relativ leicht zu erhalten seien und zudem der partnerschaftliche Umgang zwischen Zoll und Wirtschaft stärker ausgeprägt sei.

An dieser Stelle hakt *Herr Prof. Dr. Witte* mit der Frage ein, ob es angesichts der zuvor beschriebenen Anerkennung von anderen Sicherheitszertifikaten etwa in den Leitlinien einen Hinweis auf C-TPAT geben werde. *Frau Dr. Aigner* entgegnet dar-

aufhin, dass ein solcher Hinweis zur Zeit nicht vorgesehen sei, da eine gegenseitige Anerkennung noch nicht bestehe. Auch werde in Bezug auf von Drittstaaten ausgestellte, dem ZWB vergleichbare, Zulassungen ein anderer Lösungsweg wie etwa eine Veröffentlichung im Internet präferiert.

Zur Frage des Zeitpunkts der Einführung des ZWB führt *Frau Dr. Aigner* aus, dass nach dem Wunsch der Kommission Ende Juni eine Abstimmung erfolgen solle. Zeichne sich jedoch ab, dass der dann vorliegende DVO-Entwurf nicht mehrheitsfähig sei, solle eine Abstimmung nicht erzwungen werden, da sich die Kommission mehr von einer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten verspreche. Insbesondere in den vielfach geführten informellen Gesprächen und Sitzungen habe sich jedoch abgezeichnet, dass die Mitgliedstaaten eine rasche Umsetzung zumindest des ZWB befürworteten. Auch die Beziehungen der EG zu Drittstaaten erforderten eine zügige Umsetzung, um einen Gesichtverlust zu vermeiden. So werde mit den USA seit Jahren über die gegenseitige Anerkennung von Sicherheitszulassungen verhandelt, eine grundsätzliche Zustimmung sei bereits erzielt und man warte nun auf die endgültige Ausgestaltung der ZWB-Regelungen. *Frau Dr. Aigner* zeigt sich jedoch „relativ sicher“, dass der ZWB Anfang nächsten Jahres umgesetzt sein werde.

Auf die von *Herrn Prof. Dr. Witte* übermittelte Auditoriumsfrage nach der Berücksichtigung von DEBBI-Bewertungen im Rahmen der Zulassung zum ZWB antwortet *Herr Dr. Hahn* von der deutschen Zollverwaltung, dass dies der Fall sei. Jedoch seien stets die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Eine einzelne negative DEBBI-Bewertung schließe daher eine ZWB-Zulassung nicht per se aus.

In Bezug auf die Körperschaften des öffentlichen Rechts betont *Herr Dr. Hahn*, dass diese polizeipflichtig seien und es sich bei dem ZWB materiell um Polizeirecht handele, so dass sie denselben Anforderungen wie alle anderen Wirtschaftsbeteiligten unterlägen. Er könne sich jedoch vorstellen, dass Körperschaften des öffentlichen Rechts aufgrund ihrer Vertrauenswürdigkeit den Status schneller bekämen.

Hinsichtlich der Frage nach der Behandlung der Körperschaften des öffentlichen Rechts ergänzt *Frau Dr. Vogl-Lang* von der österreichischen Zollverwaltung, dass diese ebenso wie private Wirtschaftsbeteiligte zu behandeln seien. Insbesondere in Hinblick auf die zunehmende Privatisierung dürfe keine Unterscheidung zwischen öffentlichen und gleichwertigen privaten Anbietern erfolgen. *Frau Dr. Vogl-Lang* spricht sich daher gegen die von *Herrn Dr. Hahn* geäußerte Ansicht aus, Körperschaften des öffentlichen Rechts seien allein aufgrund dieses Status vertrauenswürdig.

Des Weiteren merkt *Frau Dr. Vogl-Lang* an, dass die österreichische Zollverwaltung der Auffassung sei, finanzielle Aspekte sollten – ebenso wie bei vergleichbaren ausländischen Zertifizierungen – für die Zulassung zum ZWB-Sicherheit keine Rolle spielen. Zu präferieren sei die Festlegung lediglich eines „minimum common core“.

Auch wendet sich *Frau Dr. Vogl-Lang* dagegen, bereits überprüfte Aspekte noch einmal zu überprüfen. Insbesondere eine vorhandene C-TPAT-Zulassung werde daher von der österreichischen Zollverwaltung als ein positiver Aspekt bei der Beurteilung eines Wirtschaftsbeteiligten berücksichtigt.

Nach der Beantwortung der schriftlich vorgelegten Fragen fordert *Herr Prof. Dr. Witte* das Auditorium auf, weitere Fragen zu den Voraussetzungen einer ZWB-Zulassung zu stellen.

Herr Smit vom European Shippers' Council fragt, ob es rechtlich zulässig sei, im Rahmen der Bewilligung den Zeitraum der drei vorangegangenen Jahre anhand von Kriterien zu bewerten, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht festgelegt gewesen seien und nach denen ein Wirtschaftsbeteiligter sein Verhalten daher nicht habe ausrichten können.

Herr Roeder von der BASF AG merkt in Bezug auf die Berücksichtigung bereits vorhandener Zertifikate an, die Zulassung zum ZWB stelle aufgrund des Eingriffs in die Berufsausübung ein hoheitliches Handeln dar, so dass die Verwaltung selbst tätig werden müsse und sich nicht auf Bescheinigungen Dritter berufen dürfe. Wirken Dritte durch das Ausstellen von Bescheinigungen am ZWB-Bewilligungsverfahren mit, sei darauf zu achten, dass eine Trennung von Beratung und Zertifizierung erfolge. So dürfe derjenige, der ein Unternehmen berate, nicht die Ordnungsgemäßheit von dessen Verfahrensabläufen bestätigen.

In Bezug auf die Berücksichtigung ausländischer Sicherheitszertifikate weist *Herr Stadler* von der Hugo Boss AG darauf hin, dass vorhandene Zertifizierungen häufig lediglich in Bezug auf ausländische Tochtergesellschaften, nicht jedoch auf das gemeinschaftsansässige Unternehmen vorlägen. Insbesondere C-TPAT-zertifiziert seien ausschließlich amerikanische Importeure. Wünschenswert sei hier die Einführung internationaler Konzernzertifikate.

Herr Dr. Willems vom BDI fragt, ob das Zulassungskriterium einer Sicherheitsüberprüfung des Personals Bestand haben könne vor dem Hintergrund, dass das BVerfG in der vorigen Woche Rasterfahndungen für verfassungswidrig erklärt habe. Seiner Ansicht nach sei dieses Prüfkriterium damit unzulässig. In Bezug auf das Kriterium der Solvenz kritisiert *Herr Dr. Willems*, dass die ZWB-Regelung auch ausländischen Unternehmen offen stehen solle, das Solvenzerfordernis jedoch z.B. große amerikanische Fluggesellschaften von einer ZWB-Zulassung ausschließe. Hinsichtlich der Zertifizierung durch Externe berichtet *Herr Dr. Willems* über eine Befragung des BDI bei Industrieunternehmen. Diese sprächen sich grundsätzlich für die Möglichkeit einer externen Zertifizierung aus, betonten jedoch, dass daneben auch eine staatliche Zertifizierung bestehen müsse. Der Staat dürfe sich aus dieser Aufgabe nicht – mit der Folge einer Kostentragungspflicht für die Unternehmen – zurückziehen. Auch müsse das Entscheidungsrecht bei der Verwaltung verbleiben.

Zur Frage nach der Rechtmäßigkeit einer Rückschau auf die vorangegangenen drei Jahre bemerkt *Frau Dr. Vogl-Lang*, dies sei rechtlich zulässig. In der dreijährigen Rückschau liege für den Wirtschaftsbeteiligten lediglich ein Vorteil, nicht jedoch ein Nachteil. Bei Kriterien wie dem Vorhandensein von Sicherheitsvorkehrungen reiche eine Einrichtung zum Zeitpunkt der Zertifizierung aus. *Herr Prof. Dr. Witte* ergänzt, dass die bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften bereits Bewilligungsvoraussetzung der bestehenden Verfahrensvereinfachungen sei und diese ZWB-Voraussetzung daher von den Unternehmen, die solche Vereinfachungen besäßen, erfüllt werde.

Herr Prof. Dr. Witte stimmt dem von *Herrn Stadler* angesprochenen Aspekt zu, dass nur Zertifizierungen gemeinschaftsansässiger Unternehmen im Rahmen der ZWB-Zulassung anerkannt werden könnten. In Bezugnahme auf die Frage von *Herrn Roeder*, welche Zertifikate anerkennungsfähig seien, bemerkt *Herr Prof. Dr. Witte*, dass es sich hierbei um unterschiedliche Bescheinigungen handeln werde, je nach Art der jeweiligen Voraussetzung. So könne zweckmäßigerweise ein Sicherheitsunternehmen die Ordnungsgemäßheit der Sicherheitsanlagen, ein Hard- oder Softwareunternehmen das Ausfallkonzept für die Computer und eine Bank die finanzielle Solvenz bestätigen. Die endgültige Entscheidung über eine Zulassung aber müsse, da es sich hierbei um einen Hoheitsakt handle, bei der Verwaltung verbleiben. Klärungsbedürftig sei auch die aufgeworfene Detailfrage, ob ein Berater zugleich als Zertifizierer auftreten dürfe.

Frau Dr. Vogl-Lang betont, dass über die Anerkennung von Zertifikaten im konkreten Einzelfall entschieden werde. Die Beurteilung einer Person, die das Unternehmen zugleich auch berate, könne jedoch nicht berücksichtigt werden. Insgesamt seien sämtliche Bescheinigungen zum Nachweis bestimmter Voraussetzungen bei Versicherungen jedoch auch für die Zollverwaltung akzeptabel. Die Wirtschaft solle diesbezüglich nicht mehr Erbsen zählen, sondern betreiben als von der Verwaltung angedacht. In Bezug auf die Sicherheitsprüfung des Personals stellt *Frau Dr. Vogl-Lang* klar, dass die Zollverwaltung nicht beabsichtige, personenbezogene Daten zu erheben. Ausreichend sei, dass ein Unternehmen ein gewisses Risikomanagement vorweise, also insbesondere qualifiziertes Personal einsetze, was es im Regelfall bereits im eigenen Interesse täte.

In Bezug auf die schweizerische Zollverwaltung merkt *Herr Hirt* an, dass diese personell nicht in der Lage sei, sämtliche Unternehmen selbst zu prüfen, so dass eine Berücksichtigung von externen Nachweisen bereits aus diesem Grund erfolgen werde. Für die deutsche Zollverwaltung bestätigt *Herr Dr. Hahn*, dass auch diese die Berücksichtigung externer Bescheinigungen plane.

Herr Dr. Uhlig berichtet von Erfahrungen mit Drittzertifizierungen im Marktordnungsrecht. So sei vor zweieinhalb Jahren im Fleischsektor ein Vorfinanzierungsverfahren eingeführt worden, das ebenfalls Sicherheitsanforderungen stelle. Nachzuweisen seien der Einsatz sicherheitsrelevant geprüfter – im Sinne von qualifizierten – Personals sowie das Erfüllen bestimmter Anforderungen an die Dokumentation und Unveränderbarkeit der im Computersystem gespeicherten Daten. Diesbezüglich würden Bescheinigungen dritter Stellen akzeptiert. Zu berücksichtigen sei hierbei auch, dass Zollbeamte weder die fachliche Ausbildung noch die Möglichkeit zur Überprüfung sämtlicher dieser Kriterien besäßen. Ihre Aufgabe bestehe in einer Beurteilung und Schlüssigkeitsprüfung der beigebrachten Bescheinigungen sowie in dem Treffen einer endgültigen Entscheidung anhand des Gesamtbildes. Diese Vorgehensweise sei auch im Rahmen der Erteilung einer ZWB-Bewilligung anzuwenden.

In Bezug auf die von *Herrn Dr. Willems* gestellte Frage nach einem Ausschluss amerikanischer Fluggesellschaften durch das Kriterium der Solvenz entgegnet *Herr Prof. Dr. Witte*, diese Frage stelle sich nicht, da drittstaatliche Luftverkehrsgesellschaften nur zum ZWB-Sicherheit zugelassen werden dürften und dieser die Solvenz nicht voraussetze. *Frau Dr. Aigner* wies jedoch darauf hin, das Kriterium der Solvenz sei

auch für den Erhalt dieses Statustyps Bewilligungsvoraussetzung. In einer Ende Mai unter den Mitgliedstaaten durchgeführten Befragung hätten sich 24 der 25 Mitgliedstaaten hierfür ausgesprochen. Hintergrund sei die Überlegung, dass ein insolventes Unternehmen sich mit größerer Wahrscheinlichkeit auf ein „linkes Geschäft“ einlasse. Die Voraussetzung der Solvenz beim ZWB-Sicherheit sei jedoch mit Augenmaß anzuwenden. Zu berücksichtigen seien insbesondere Größe und Art des Unternehmens. Der Kommission sei bewusst, dass das Solvenzkriterium andernfalls nahezu sämtliche Luftverkehrs- und Eisenbahngesellschaften von einer Zulassung ausschließe. Diese würden jedoch bei finanziellen Engpässen in der Regel durch den Staat unterstützt und – ebenso wie tendenziell auch große Unternehmen – in einer solchen Situation nicht so schnell rechtswidrige Handlungen begehen.

Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Mitarbeiterprüfungen merkt *Frau Dr. Aigner* an, dass diese nach dem ausdrücklichen Wortlaut des DVO-Entwurfs ausschließlich im Rahmen der Zulässigkeit nach der jeweiligen nationalen Gesetzgebung erfolgen sollten.

In Bezug auf die Solvenz als Voraussetzung für den Erhalt des Status eines ZWB-Sicherheit fügt *Frau Dr. Vogl-Lang* an, dass Österreich der Mitgliedstaat gewesen sei, der sich gegen eine Einbeziehung dieses Kriteriums ausgesprochen habe. Die Festbeschreibung der Solvenz für alle Zulassungsarten sei rechtlich problematisch. So lege Art. 5a ZK fest, die Solvenz dürfe nur gefordert werden „when appropriate“. Auch die Sicherheitszertifikate anderer Staaten enthielten diese Voraussetzung nicht.

Zur Frage der finanziellen Zahlungsfähigkeit resümiert *Herr Prof. Dr. Witte*, dass *Frau Dr. Vogl-Lang* insoweit zustimmen sei, als dass die Formulierung „gegebenenfalls“ heiße, dass die Solvenz eben nicht in jedem Fall einer Zulassung vorliegen müsse. Gleichfalls sei mit *Frau Dr. Aigner* fraglich, ob jemand, der sich in finanziellen Engpässen befinde, noch als „angemessen zuverlässig“ gelten könne.

Herr Fischer von der Deutschen Post World Net fragt nach den Beweggründen der Kommission, bei der Zulassung eines Wirtschaftsbeteiligten gemäß Art. 14j Abs. 2 des DVO-Entwurfs Art und Größe eines Unternehmens zu berücksichtigen. Werde davon ausgegangen, die Terrorgefahr sei bei Großunternehmen höher?

Rechtsanwalt Dr. Hohmann möchte wissen, ob bei einem Mutterunternehmen mit selbständigen Tochtergesellschaften eine Gesamtzulassung erteilt werde oder eine gesonderte Zulassung einer jeden dieser Tochtergesellschaften erforderlich sei. In Bezug auf das Zertifizierungsverfahren fragt *Herr Dr. Hohmann*, ob auch Lösungen wie die vollständige Zertifizierung durch Dritte – wie etwa im Rahmen von DIN 9000 praktiziert – oder eine Beleihung von Zertifizierungsunternehmen angedacht würden.

Herr Roeder von der BASF AG fragt, ob die im Antragsverfahren zum ZWB getätigten Angaben einer späteren Außenprüfung unterlägen und welche Norm die Rechtsgrundlage für die Prüfung des Personals innerhalb eines Unternehmens bilde.

Anknüpfend an die Frage von *Herrn Fischer* möchte *Herr Porath* von der Porath GmbH wissen, nach welchen Kriterien die Differenzierung zwischen kleinen und großen Unternehmen erfolge. Sei etwa der Umsatz relevant, die Anzahl der Mitarbeiter oder das Handelsvolumen? Auch frage er sich, auf welche Weise bei Änderungen der Größe die ZWB-Voraussetzungen durch die Verwaltung angepasst würden.

Auf die erste Frage von *Herrn Dr. Hohmann* antwortend erklärt *Herr Prof. Dr. Witte*, dass jedes rechtlich selbständige Unternehmen eine eigenen ZWB-Zulassung benötige. Eine Zertifizierung aufgrund einer Beleihung sei eine Idee, die an die Zollverwaltungen weitergegeben werden könne.

Die Fragen nach der Unterscheidung zwischen kleinen und großen Unternehmen und der Berücksichtigung des Wachstums gibt *Herr Prof. Dr. Witte* an *Frau Dr. Aigner* weiter.

Frau Dr. Aigner bemerkt einleitend, der Verwaltung werde von Seiten der Wirtschaft stets vorgeworfen, päpstlicher als der Papst zu sein. Nun aber würden die ZWB-Bestimmungen durch die Wirtschaft in dieser Weise päpstlicher als der Papst ausgelegt. Die Berücksichtigung von Art und Größe eines Unternehmens sei auf ausdrücklichen und wiederholten Wunsch der Wirtschaft in den DVO-Text aufgenommen worden. So habe die Wirtschaft die Befürchtung vorgebracht, kleine und mittlere Unternehmen könnten die ZWB-Voraussetzungen nicht erfüllen. Allein die Aussage der Kommission, die Voraussetzungen müssten mit Hausverstand ausgelegt werden, hätten die Wirtschaftsvertreter nicht davon überzeugen können, dass die Verwaltungen dies auch täten. Die gefundene Formulierung schreibe nun die verhältnismäßige Umsetzung der für sämtliche Wirtschaftsbeteiligten geltenden Voraussetzungen fest. Bezug nehmend auf *Herrn Fischer* merkt *Frau Dr. Aigner* an, die Kommission gehe nicht davon aus, größere Unternehmen stellten eine höhere Sicherheitsgefahr dar. Kleinere Unternehmen seien jedoch einfacher und schneller zu prüfen. *Herr Prof. Dr. Witte* merkt hierzu an, dass ein kleines Unternehmen z.B. über weniger schriftliche Verfahrensanweisungen verfügen müsse als ein großer Konzern, der nur über solche Verfahrensanweisungen zu führen sei.

Hinsichtlich der Personalüberprüfung stellt *Frau Dr. Vogl-Lang* klar, dass die Vorlage eines Gesamtkonzepts für die Beschäftigung von Personal im Unternehmen ausreiche. Auch könnten etwa Belege über Fortbildungen beigebracht werden. Datenschutzrechtlich relevante Untersuchungen sollten jedoch nicht durchgeführt werden. Ebenso wie bei den bisherigen Vereinfachungen finde eine laufende Überwachung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen statt. *Herr Dr. Hahn* stellt klar, dass ähnliche Prüfungen bereits im Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrollrecht für unter Geheimschutz stehende Firmen praktiziert würden. Hinsichtlich der für Personalkontrollen einschlägigen Rechtsgrundlage weist *Herr Dr. Hahn* darauf hin, dass – sofern nicht noch eine speziellere Rechtsgrundlage in die ZWB-Bestimmungen selbst eingeführt werde – diese Maßnahme von der im Zollverwaltungsgesetz enthaltenen Befugnis der Zollverwaltung, ihren gemeinschaftlichen Verpflichtungen nachzukommen, gedeckt sei.

In Bezug auf die Außenprüfungen stellt *Herr Dr. Uhlig* fest, dass den ZWB betreffenden Maßnahmen selbstverständlich der Außenprüfung unterlägen.

Damit beendet *Herr Prof. Dr. Witte* die zweite Diskussionsrunde und leitet über zum dritten Diskussionspunkt, den Rechtsfolgen. *Herr Prof. Dr. Witte* fordert die Vertreter der Wirtschaft auf, zu benennen, welche Aspekte ihnen hierbei wichtig seien.

Herr Böer von der Schott AG führt fünf Punkte an: Erstens dürfe die Voranmeldung nur bei Verfügbarkeit elektronischer Verfahren eingeführt werden. Zweitens sei der zu

übermittelnde Datensatz auf das Wesentliche zu beschränken; ein Datenkranz von 30 Daten sei zu groß. Drittens solle überdacht werden, ob nicht bei einem sicheren Versender eine Voranmeldung entfallen könne. Viertens fordert *Herr Böer* die Eigenvergabe von Registriernummern durch die Unternehmen. Gegenwärtig werde von der Verwaltung bei der Bearbeitung eines durch die Unternehmen übermittelten Datensatzes ein fremdes Datum rückübermittelt, so dass das Unternehmen in seinem IT-Verfahren einen bereits abgeschlossenen Datensatz erneut öffnen müsse. Dies kollidiere mit den Vorschriften über die Archivierung und die Unveränderbarkeit bereits erstellter Daten. Zugespitzt werde dieses Problem im Fall einer künftigen Erstellung elektronischer Ausfuhrnachweise. Fünftens mahnt *Herr Böer* eine Koordinierung der Sicherheitsinitiativen in der EG an. Es könne nicht sein, dass der Zoll, das Luftfahrtbundesamt und zukünftig womöglich noch weitere Stellen jeweils eigene Zulassungsanforderungen im Sicherheitsbereich stellten.

Herr Fischer von der Deutschen Post World Net sieht Verbesserungsbedarf in Hinblick auf folgende Aspekte: Aufgrund der Redlichkeit des ZWB sei auf eine Voranmeldung komplett zu verzichten. Die Fristen für die Zollanmeldung seien zu überarbeiten. Insbesondere solle die Kommission bei dem Erlass von Neuregelungen stärker berücksichtigen, dass die Wirtschaft eine gewisse Vorlaufzeit für die Einführung neuer IT-Systeme benötige. *Herr Fischer* fordert die Kommission auf, die internationale Einbindung des ZWB voranzutreiben. Das rechtliche Instrumentarium von Verordnungen, Guidelines sowie Explanatory Notes bezeichnet *Herr Fischer* als unübersichtlich. Eine Einbindung sämtlicher ZWB-Regelungen in die DVO als einziges Instrument – ggf. als Anhang – sei leichter handhabbar.

Herr Bartlett von SITPRO betont, dass ein Unternehmen für die Zulassung zum ZWB erhebliche Maßnahmen zur Risikoreduzierung vornehmen müsse und ihm daher in stärkerem Maße Vertrauen entgegenzubringen sei. So fordert *Herr Bartlett* für Statusinhaber beschleunigte Warentransporte, das Entfallen oder zumindest die Vereinfachung der Voranmeldung, die Reduzierung von Datensätzen sowie die Abkehr von papiergestützten und auf einzelne Transaktionen bezogenen Kontrollen hin zu Kontrollen anhand der Buchführung.

Herr Masorsky von Ernst & Young fordert, dass die DVO nun endlich erlassen werde. In den entsprechenden Gremien sei lange genug diskutiert worden. Die Nichtbenennung eines konkreten Zeitpunkts durch *Frau Dr. Aigner* stimme ihn sehr bedenklich. Sofern nicht alle Beteiligten verprellt und das Konzept ad absurdum geführt werden solle, müsse die DVO nun schnell beschlossen werden. Wichtig sei jedoch die Bestimmung klarer und deutlicher Vorteile.

Die aus dem Auditorium eingereichte Frage nach Überlegungen zur Einführung von Pflichtkontrollquoten wird von den Diskussionsteilnehmern verneint.

Auf die Frage von *Herrn Hampel* von Corning Cable Systems GmbH & Co nach dem Fortbestehen von Einzelbewilligungen für Verfahrensvereinfachungen antwortet *Herr Prof. Dr. Witte*, dass diese zunächst unverändert fortbestünden und frühestens mit dem Modernisierten Zollkodex eine Koppelung an den ZWB-Status erfolge.

Herr Prof. Dr. Witte regt an, dass nun die Vertreter der Verwaltungen ihre Sicht der Dinge darstellen.

Frau Dr. Vogl-Lang von der österreichischen Zollverwaltung betont, dass der größte Benefit des ZWB in der gegenseitigen Anerkennung liege. In Bezug auf die Voranmeldung stellt *Frau Dr. Vogl-Lang* klar, dass ein vollständiger Verzicht nicht möglich sei, da an der Außengrenze eine Entscheidung über die Auswahl der zu kontrollierenden Warensendungen getroffen werden müsse. Denkbar sei jedoch eine Verringerung des erforderlichen Datensatzes, eventuell sogar auf die bloße Übermittlung der Anzahl der in der Lieferkette beteiligten Inhaber des ZWB-Status.

Herr Hirt von der schweizerischen Zollverwaltung vertritt die Auffassung, dass eine Voranmeldung nur sinnvoll sei, sofern verpflichtend IT-Systeme einzusetzen seien, da diese eine Intervenierung über das elektronische System ermöglichen. Die Erfahrungen der Schweiz mit der Voranmeldung hätten gezeigt, dass dieses Instrument eher der Beschleunigung des Warenverkehrs als der Risikoanalyse diene. Schließlich merkt *Herr Hirt* an, dass bei der globalen Ausweitung des ZWB-Konzepts auch das Problem der Korruption zu bedenken sei.

Herr Dr. Hahn von der deutschen Zollverwaltung stimmt *Frau Dr. Vogl-Lang* insoweit zu, dass eine Voranmeldung erforderlich sei. Insbesondere bei der Einfuhr könne der Datensatz noch erheblich reduziert werden. Bei der Ausfuhr sei dies schwieriger, da die Darstellung einer glaubhaften Risikoanalyse gewährleistet bleiben müsse. In Richtung an die Wirtschaft betont *Herr Dr. Hahn*, dass die Einführung des ZWB unabänderlich sei. Er wünsche sich daher eine verstärkte Kooperation der Wirtschaft mit dem Zoll.

Abschließend bewertet *Frau Dr. Aigner* das zuvor Gesagte. *Frau Dr. Aigner* hebt hervor, dass die Frage nach der Reduktion des Datensatzes noch nicht vom Tisch sei. Die Kommission habe die Mitgliedstaaten vielmehr um ihre Stellungnahmen zu diesem Thema gebeten. *Frau Dr. Aigner* zeigt sich daher zuversichtlich, dass der zu übermittelnde Datensatz für Inhaber des ZWB-Status beschränkt werde. Ein vollständiger Verzicht auf die Voranmeldung würde jedoch mit Sicherheit nicht beschlossen. Nur sehr wenige Mitgliedstaaten hätten diesen Vorschlag befürwortet. *Frau Dr. Aigner* weist darauf hin, dass bei einem vollständigen Verzicht das Ziel von weniger und gezielteren Kontrollen nicht zu erreichen sei, so dass der Schuss infolge vermehrter Kontrollen nach hinten losginge. Hinsichtlich der Forderung nach einer Selbstvergabe der Registriernummern durch die Unternehmen betont *Frau Dr. Aigner*, dass dies Sache der Mitgliedstaaten sei und nicht auf Gemeinschaftsebene geregelt werde. Sie wolle jedoch auf dieses Problem hinweisen. *Frau Dr. Aigner* versichert, dass die Sicherheitsinitiativen innerhalb der EG sehr wohl koordiniert würden und einem Gesamtkonzept folgten. Die einzelnen Dienststellen sprächen sich untereinander ab. Dabei werde versucht, soweit als möglich, einheitliche Voraussetzungen festzulegen. Aufgrund der abweichenden Zweckrichtungen der einzelnen Maßnahmen sei eine vollständige Übereinstimmung allerdings nicht herzustellen. *Frau Dr. Aigner* beendet ihren Beitrag mit der Zusage, sie habe sich die geäußerten Wünsche und Anregungen notiert und werde diese innerhalb der Kommission zur Sprache bringen.

Herr Prof. Dr. Witte bedankt sich bei allen Beteiligten und regt an, die begonnenen Gespräche im informellen Rahmen fortzuführen. Damit endet die Round-Table-Diskussion.

The Future of Preferential Origin

Jean-Michel Grave,
Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel

Origin of goods is 'in fashion', if we refer to the number of studies and articles issued on the subject during the past years. That could be seen as a paradox in our times of globalisation and multilateral approach to trade relations within the WTO. Why then do we take so seriously a concept which relates to measures of a discriminatory nature? And why do we spend so much time on descriptions, comparisons, analyses, criticisms on rules of origin worldwide without issuing any real global proposal: we are not missing diagnoses but therapies are still expected.

This presentation has no other aim than providing thoughts and sometimes states of mind of a practitioner, with a view to showing that (1) it is not possible to keep rules of origin in isolation from their context, (2) that does not contribute to making them simple and (3) how the Commission is trying to review them in order to bring them into line with the policy objectives they shall serve.

1. Rules of origin: an instrument facing a contradictory and moving context

An essential tool for the implementation of regulations on international trade

The determination and control of origin of a product is meaningful only with a view to applying to the product tariff or non-tariff measures, favourable or not, which would not be applied if it would have another origin.

For both preferential and non-preferential purposes, the determination of origin shall result from an effective link between a product and a country, with in general a stronger link demanded where preferential treatment is at stake.

A process of harmonisation of the non-preferential rules of origin is on-going since 1995. Pending its completion, each member of the WTO applies its own rules in its trade relations with the others, which requires the exporters to know and comply with the various rules imposed by the countries of destination of their products.

With regard to preferential origin, the rules are defined either autonomously by countries granting unilateral preferences (like GSP) or by the parties to free trade agreements, leading to a multiplication of different sets of rules.

A technical instrument relying on the policies it aims at implementing

Determining the origin of a product has therefore no value other than instrumental: origin is nothing but a factor on the basis of which measures inspired by various policies will or will not be applied. Therefore it cannot be envisaged in total independence from these measures. Any reflection, work or negotiation on origin is inevitably influenced by the consequences of the choices made on the application of these policies and measures.

That explains why it is so difficult to complete the process of harmonisation of non-preferential rules of origin, where the ‘implications’ are one of the core issues in the debate.

The (imperfect) harmonisation of the preferential rules of origin applied by the Community in its trade relations mainly reflects the economic and political interests, which were dominant in the Community at the time these rules were designed. By doing so, however, the Community was also limiting its room for manoeuvre in negotiations, the ‘model’ being to take or to leave, subject to minor adaptations or derogations.

Of course, it would be ideal to base the determination of origin only on objective conditions of production. Various criteria is available to reflect these conditions, the fact to favour one or the other is, however, already a policy choice, leading in addition to different rules for different sectors in order to reflect various balances of interests.

A pilot in a plane with no flight-plan

The weight of specific policies and interests would not be so dramatic if they were all pushing in the same direction. It is far from being the case but one expects rules of origin to conciliate the contrary: contributing to development while at the same time preserving Community industrial or agricultural interests is an almost impossible challenge.

Moreover, trade context is changing and its permanent evolution influences policies and related rules of origin. This instability would justify an in-depth revision of rules designed in the 70s but also makes it very difficult and insecure for the long-term.

A way to overcome these difficulties would be to define origin in a purely technical manner, without taking into account any of those contradictory and changing policies, assuming the ‘mechanical’ consequences for some of the interests at stake.

Another way would be to define priorities and announcing in a transparent way the policy objectives which will have to be met by the rules, thus assuming the possible ‘unfair’ impact on other policies.

The current complexity of the rules of origin is to a large extent the result of a failure to make such a clear choice.

2. Rules of origin: a complex and vulnerable legislation

From a technical point of view, determining origin is a complex task. This complexity must be differentiated from the possible ‘restrictiveness’ of the rules in their substance. However, while one could expect a positive link between relaxation and simplification, the complexity of the rules was often increased in the past by the introduction of the rigid framework of preferential rules of origin measures seen as facilitations: tolerances, cumulation, derogations.

Basic principles which should be simple

It should be easy to determine the origin of a product thanks to the identification of its ‘birth place’ in the territory of a given country. However, as with human beings, being ‘born’ in a country is often not sufficient to confer the status of being a ‘national’ of this country. For goods, the identification of the place of production needs to be

combined with an examination of the conditions of production to decide on their origin.

A traditional distinction is then made between goods wholly produced in a country and products resulting from 'substantial' (non-preferential) or 'sufficient' (preferential) working or processing of imported materials. The borderline between both categories is not as clear as it may seem, since on the one hand, conditions also need to be fulfilled to consider goods as wholly produced (live animals must be 'born and raised' but vegetables only 'harvested' in the country) and, on the other hand, the concept of 'wholly obtained' is not absent from some product specific rules ('list rules') defining the level of processing on imported materials required to confer origin (mainly for processed agricultural or fishery products).

Moreover, fishery products caught and/or processed beyond the territorial waters of a country represent a complete exception to this territorial principle: determination of origin is based on a link with the fishing/factory vessel, of which its 'nationality' for the purpose of origin needs to be established. Again, the criteria of this nationality are not innocent and reflect how strong the requirements could be for certain goods – considered as sensitive – compared to others, in particular in the preferential context.

One could wonder why Community preferential rules of origin impose using wholly obtained fish to confer the origin of canned fish and why you can confer the origin of imported tea, coffee or spices without any other requirement than undertaking more than minimal operations on them? That does not result from the concept of origin as such but from economic choices, which rules of origin are only putting in practice.

The product-specific 'list rules' determine whether working or processing can be considered as 'sufficient' to confer originating status. They are made up of various criteria (change of tariff heading, value percentage, specific processing) often to be used in combination. None of these criteria were ever applied by the Community as a single across-the-board method since none were able to cope with the interests to take into consideration in various industrial and agricultural sectors. Even where CTH was presented as the reference, there has been no real attempt to define sufficient processing from a general point of view for all products. The choice of the criteria was more inspired by the specific situation – and economic sensitivity for the community interests – of each sector.

What was true in the 70s remains today, even if the economic situation has drastically changed in the meantime. However, reviewing preferential rules of origin on a product-by-product basis would mean reflecting in a different way the current balance of interests at stake, as far it would be possible to measure it, and thus opening for years a Pandora's box.

An implementation made complex by an accumulation of rules and exceptions

Legislation on origin, especially for preferential purpose, is a perfect example of a "yes, but" approach: sufficient processing according to the list rules can be disqualified if it represents only minor operations or corrected by tolerances allowing the use of a certain proportion of 'prohibited' imported materials; transport shall be direct but transit through a third country is possible under conditions; manufacture shall be undertaken in the territory of the country but a derogation is foreseen ...

This legislation thus appears to be based mainly on product-specific rules, adjusted by rules with a general scope in order to take into account the reality of international trade, production processes and division of labour, without ever questioning the basic rules themselves.

Moreover, the multiplication of exceptions increases the need for interpretation and the risk of misapplication, disputes and fraud.

Cumulation: an additional source of contradiction and complexity

The systems of cumulation of origin are at the top of the list of the instruments which – despite their legitimate objectives – derogate all principles and increase complexity. With them, constraints which normally apply to imported materials used in manufacture are lifted, the materials originating or – under full cumulation – the processing undertaken in a partner country being assimilated to the ones of the country of manufacture.

By favouring the sourcing of materials from the partner countries of the region, cumulation aims in principle at supporting regional economic integration. However, with the extension and multiplication of cumulation zones and systems, sometimes between countries without actual compatible economic interests, cumulation appears more and more as a substitute to such an integration, which it is not able itself to generate.

Insofar as development-orientated arrangements (GSP, Cotonou) are concerned, instead of boosting South-South trade relations, cumulation seems to be mainly a tool serving the interests of donor countries, through bilateral North-South cumulation allowing Community originating materials to be processed at low cost in developing countries and re-imported with preferences.

Diagonal cumulation, like the Pan-Euro-Mediterranean one, by extending the opportunities of sourcing in a wider zone, should offer more benefits to all participants. This, however, supposes that countries in the South are ready to apply it between themselves. Moreover, compared to a single trade regional agreement, the management costs of such a system through an incomplete network of bilateral agreement ('variable geometry') seem for the time being out of proportion with their expected short-term benefits.

Eventually, by allowing more easily a change of originating status between partner countries, cumulation may provoke 'collateral damages' to the management and enforcement of specific legislations making use of the concept of origin on a more 'domestic' basis, like agriculture or various commercial policy or defence measures.

Administrative procedures: costly and not reliable enough and protective of economic and financial interests of donor countries

The Commission Green Paper of December 2003 and subsequent Communication of March 2005 on the future of preferential rules of origin have described in detail the problems of management and control of preferential origin, which result from the current system for administering and supervising the rules of origin.

This system is based essentially on administrative cooperation between the authorities of the importing country and those of the exporting country, which certifies and verifies the origin of the products; the resources that can be devoted to implementing

this system cannot continue to increase. At the same time, problems of day-to-day management of the arrangements, tackling irregularities and administrative cooperation are still evident and still represent an obstacle to fair trade and to the protection of the economic and financial interests involved.

The duty of administrative cooperation should mean that importing countries can depend on assistance from the exporting country in the event of problems, on the basis of mutual trust. In practice, if the exporting country fails to provide the necessary assistance in combating fraud and checking compliance with the rules of origin, the importing country often ends up powerless to protect its legitimate interests.

It is therefore totally dependent on the goodwill and good faith of the exporting country, which is usually reluctant to take action, if it is responsible for issuing certificates incorrectly, or to conduct thorough checks in connection with an export operation.

A new distribution of responsibilities with regard to origin is needed between the authorities of the countries linked by preferential arrangements as well as between customs authorities and traders. It should, in particular, bring the authorities to refocus their attention on their natural function of supervision, while rethinking the purpose and systems for mutual cooperation.

In addition, from the viewpoint of the economic operators, the current procedures generate administrative costs and difficulties which may influence the utilisation of preferences.

3. The orientation of the Commission for the future of rules of origin in the Community preferential trade arrangements (COM (2005) 100 final of 16.03.2005)

The Commission launched a major consultation exercise through a Green Paper (COM (2003) 787) at the end of 2003. Responses received from traders, trade associations and administrations of third countries showed clearly that the current rules were perceived as too complex as well as restrictive. However, there was no agreement on a solution.

The Commission's communication COM (2005) 100 of 16 March 2005 entitled "The rules of origin in preferential trade arrangements: Orientations for the future" was the Commission's response. It set out a new approach to rules of origin in all preferential trade arrangements involving the Community, but beginning with priority development-orientated arrangements such as GSP and new EPAs with the ACP States.

This communication rejects the idea that rules of origin could be 'neutral': they serve objectives which may be different depending on the arrangements and groups of countries concerned: better reciprocal market access, security and stability, development of the poorest countries, regional co-operation and integration.

With sustainable development remaining the priority, a reform of rules of origin shall first be implemented in the context of GSP.

The communication's orientations are based on three 'pillars'.

Origin in substance: appropriate rules determining the acquisition of origin

With regard to sufficient processing; the basic idea was to identify a method of determination of origin, which may reflect as exactly as possible the actual working or processing undertaken in the country of manufacture while, at the same time, offering policy-makers greater flexibility to tailor the requirements to the objectives of the arrangements.

This could be achieved through a single, across-the-board, criterion for determining the origin of goods which is not wholly obtained, based on the value added in the beneficiary country (or, where appropriate, regional group) concerned.

This would completely reverse the current approach of the rules – based on a tentative harmonisation for all regimes with a differentiation by products – by looking for an equal treatment of products – through a common ‘measurement tool’ – combined with a possible differentiation between arrangements depending on their objectives.

This would bring formal simplification by replacing the present multiplicity of different rules varying from product to product. However, the Communication acknowledged that the Commission still needed to refine the details of the method and carry out further evaluation of the impact.

Specific proposals for individual arrangements will not be made until this evaluation is complete. Two studies by external consultants have been commissioned and will form key elements of an impact assessment to be made in accordance with the "Better regulation" initiative.

The communication also paves the way for a better use of cumulation systems, which should offer additional flexibility in the acquisition of origin for countries belonging to coherent economic groups, thus actually supporting regional economic integration.

Efficient procedures: responsibilities of operators and authorities in establishing and controlling origin

The rights and obligations of both operators and administrations will be clarified and re-balanced. In particular, the current system of certification of origin would be replaced by a statement on origin to be given directly by the exporter, who is in the best position to determine it.

Exporters would be registered with the competent authorities of the country concerned and these authorities would remain responsible for carrying out controls.

Secured environment: enforcement of the rules by the competent authorities

A number of measures would support compliance by public authorities in their obligation to properly apply the arrangements and to fully co-operate in preventing and fighting abuse. In particular, a prior evaluation of the country's capacity to fulfil its obligations in the case of new arrangements; the provision of appropriate information, training and technical assistance; and a system for the periodic monitoring of compliance by the public authorities with their obligations.

4. Conclusions

The reform of preferential rules of origin is still at a stage of general orientation even if, for instance, the monitoring of compliance has already started through annual monitoring programmes. Detailed proposals remain to be issued for both GSP and EPAs.

As emphasised by the Green paper in 2003, rules of origin are at the crossroads. Their reform will only have real chances of success if its objectives and priorities are clearly announced and its impact on interests – sheltered behind current rules – are fully assumed. In this context, the offensive interests of the Community with better access to third country markets shall also be taken into account. A simple adjustment or cleaning of the current system without a single and clear policy line would result in an impossible arbitration between diverging interests and would not make a real impact.

The reform of rules of origin is not suffering from a lack but from a superabundance of policies. And no one can serve several masters well.

Neuer Präferenzursprung – Erwartungen der europäischen Wirtschaft

RA Ralph Kamphöner,
EuroCommerce, Brüssel

1. EuroCommerce

Als Lobby-Dachverband des europäischen Handels (Einzel-, Groß- und Außenhandel) vertritt EuroCommerce 5,5 Millionen Unternehmen, davon 95% KMU. Die 27 Millionen Beschäftigten des Sektors erwirtschaften 13% des Bruttoinlandsproduktes der Europäischen Union. Der Handel ist Europas zweitgrößter Arbeitgeber und einer der wenigen Sektoren mit steigenden Beschäftigungszahlen.

2. Umfeld und Spannungsfeld

Die Festlegung der präferentiellen Ursprungsregeln erfolgt in einem Spannungsfeld verschiedener – zum Teil gegensätzlicher – Interessen.

- a. Regierungen verwenden präferentielle Ursprungsregeln als handelspolitisches Instrument, um steuernd Einfluss auf die Einfuhr bestimmter Güter aus bestimmten Ländern zu nehmen. Diesem Ziel dienen z.B. im Textil- und Bekleidungssektor die doppelte Verarbeitungsregel der EU und die triple transformation rule der USA.
- b. Entwicklungsländer, deren Ausfuhren in die EU präferenzbegünstigt sind, haben ein Interesse an Ursprungsregeln, die präferenz-begünstigte Exporte erleichtern.
- c. Der europäische Handel ist infolge des starken Wettbewerbsdrucks im Binnenmarkt auf eine präzise Preiskalkulation angewiesen und benötigt deshalb ein hohes Maß an Planungssicherheit und Vorhersehbarkeit.
- d. Die europäische Industrie sieht sich zunehmender Konkurrenz aus Drittländern gegenüber und ist deshalb präferenzbegünstigten Importen gegenüber nicht immer positiv eingestellt.
- e. Die europäischen Verbraucher erwarten bei ihrem Einkauf das bestmögliche Preis-Leistungs-Verhältnis.

Die neuen präferentiellen Ursprungsregeln der EU müssen zwischen den genannten Interessen einen gerechten Ausgleich schaffen.

3. Erwartungen der Importwirtschaft

Im Rahmen dieser Interessenabwägung sind folgende Aspekte aus Sicht des europäischen Handels von besonderer Bedeutung:

- a. Die bereits aufgezeigte gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Sektors muss sich auch in der handelspolitischen Gewichtung seiner Belange ausdrücken.
- b. Die Wirtschaftsbeteiligten sind primär an Regeln interessiert, die in der betrieblichen Praxis einfacher und unbürokratischer als in der Vergangenheit zu handhaben sind. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob die Unterscheidung zwischen prä-

ferentiellen und nichtpräferentiellen Ursprungsregeln generell noch sinnvoll ist. Auf sekundärer Ebene kommt ein Bedürfnis nach hinreichend präziser und verständlicher Erklärung hinzu.

- c. Die Vielzahl von Rechtsquellen im präferentiellen Ursprungsrecht ist für die Wirtschaftsbeteiligten unübersichtlich. Mittel- und langfristig ist daher ein größeres Maß an Harmonisierung wünschenswert.
- d. Importeure benötigen Planungs- und Rechtssicherheit. Welche Folgen die Nichtbeachtung dieses Erfordernisses haben kann, ist nicht zuletzt bei der Textilkrise 2005 deutlich geworden, als 88 Millionen bestellte und größtenteils bereits bezahlte Waren an der EU-Zollgrenze festgehalten wurden. Die Planungs- und Lieferungskette ist im Regelfall derart beschaffen, dass die Firmen die Einfuhrhöchstmengen und Zölle über einen Zeitraum von zwölf Monaten im voraus überschauen müssen.

In der Vergangenheit hat die Handelspolitik zu oft in diese Planungszyklen eingegriffen und damit den Firmen Schaden zugefügt. Ein Beispiel aus dem präferentiellen Ursprungsrecht ist die inzwischen entfallene jährliche Graduierung, die den Firmen oft die Grundlage für ihre Einfuhrplanung entzog.

In der Zukunft muss die Politik den Wirtschaftsbeteiligten regelmäßig die zwölfmonatige Planungssicherheit garantieren. Im Fall des Anfang 2009 in Kraft tretenden neuen APS heißt dies, dass die Veröffentlichung im Amtsblatt bereits Ende 2007 erfolgen muss. Auch die präferentiellen Ursprungsregeln müssen mehr Planungssicherheit gewährleisten.

- e. Der Vertrauensschutz für gutgläubige Einführer muss weiter verbessert werden. Die Debatten der Vergangenheit haben aus Importeurssicht zu einer Verbesserung der Regelungen des Artikel 220b ZK geführt, die bei der nun anstehenden Reform des Ursprungsrechts nicht aufs Spiel gesetzt werden darf. Ziel muss es vielmehr sein, den Standard des Gutgläubenschutzes noch besser auf die Bedürfnisse des Importhandels abzustimmen.
- f. Die Europäische Kommission hat sich für ihre Reformbestrebungen in einer erfreulich frühzeitigen und umfassenden Beteiligtenanhörung den Rat der Wirtschaft eingeholt. Soweit allerdings Folgenabschätzungen für bestimmte Sektoren vorgenommen wurden, liegt der Schwerpunkt erneut bei bestimmten Industriezweigen (Textil, Agrar, Fischerei etc.), während eine spezifische Folgenabschätzung für den Handel bislang unterblieben ist.

4. Bewertung der von der Kommission vorgestellten Reform

a. Ziele und Maßstäbe

Die Intention der Kommission, die präferentiellen Ursprungsregeln zu vereinfachen, ist grundsätzlich begrüßenswert. Um allerdings die angestrebten positiven Effekte zu erzielen, müssen die positiven Auswirkungen der Reform auch in der betrieblichen Praxis wahrnehmbar sein.

b. Bisherige Kommissionsvorschläge

Die Europäische Kommission hat bisher zwei wesentliche Neuerungen vorgeschlagen:

- die Einführung eines neuen Mehrwertkriteriums
- die Neuordnung der rechtlichen und finanziellen Risikozuweisung

i. Mehrwertkriterium

Die bisherigen Überlegungen der Kommission sehen als maßgebliches Kriterium den prozentuellen Anteil an den Nettoproduktionskosten des Endproduktes vor, zu dessen Ermittlung mit Hilfe eines Mehrwerttests auf eine „hinreichende Verarbeitung“ abgestellt wird.

Dies erscheint auf den ersten Blick – zumindest rechtstechnisch – als eine sinnvolle Vereinfachung. Es ist aber zu fragen, ob diese als eine solche auch von den Unternehmen – bei Planung, Verzollung etc. – wahrnehmbar wäre.

Zur Beantwortung müssen die Details des Kommissionsvorschlages noch näher untersucht werden. Nach jetzigem Stand gibt es aus Handelssicht noch mehrere Fragezeichen:

- Welcher Prozentsatz wird zur Erlangung des Präferenzursprungs erforderlich sein?
- Ist das Mehrwertkriterium auf alle von Harmonisierten System (HS) umfassten Produkte anwendbar? Zweifel bestehen hier zum Beispiel bei einigen Agrar- und Fischereiprodukten.
- Wie kann das durch Wechselkursschwankungen und fluktuierende Rohstoffpreise bedingte Instabilitätsproblem gelöst werden?
- Welche Erkenntnisquellen stehen den Einführern – die im Regelfall keinerlei Möglichkeit zur Überprüfung der Produktionskosten haben – zur Ermittlung der erforderlichen Angaben zur Verfügung?
 - Theoretisch könnte man sagen, der Importeur solle seine Berechnung auf die Angaben seiner Lieferanten stützen. Aber aus der Praxis ist hinlänglich bekannt, dass diese Art der Information nicht immer sehr vertrauenswürdig ist.
 - Ein Grund für die Schwierigkeit, verlässliche Daten zu gewinnen, liegt in der Vertraulichkeit der Produktionskosten und der Gewinnmargen des Lieferanten. Einzig die zuständigen Behörden im Ausfuhrland – keinesfalls die Importeure – haben Zugang zu diesen Angaben.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Kontrolle: Welche spezifischen Verfahren sind beabsichtigt, um die Durchsetzung der neuen Regeln sowohl durch die Behörden im Ausfuhrland als auch in der EU zu gewährleisten? Hier besteht noch erheblicher Informationsbedarf.

- Die angesprochenen Fragen zeigen, wie wichtig eine sorgfältige Abschätzung der Folgen der neuen Regeln für die betroffenen Wirtschaftsbeteiligten ist. Oft führt die Kommission eine solche Abschätzung in erster Linie für Industriesektoren durch, die sich wirtschaftlich in besonders angespannter Lage befinden bzw. sich in besonderer Weise dem Druck außereuropäischer Konkurrenz ausgesetzt sehen.

Im gesamtwirtschaftlichen Interesse der EU ist dies kaum zu beanstanden. Gleichwohl besteht allerdings der europäische Handel nachdrücklich darauf, dass seine Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit Europas angemessen berücksichtigt wird und dass alle Anstrengungen unternommen werden, um die möglichen negativen Auswirkungen der neuen präferentiellen Ursprungsregeln auf den Handel zu vermindern und die positiven Effekte zu mehren.

- Die Sektoren Textil, Bekleidung, Agrar und Fischerei sind von besonderer Bedeutung für zahlreiche Entwicklungsländer. Es sollte deshalb eigentlich zu erwarten sein, dass die EU ihre präferentiellen Ursprungsregeln besonders günstig für diese Länder und die für sie bedeutsamen Produkte gestaltet. Der weitere Verlauf der Reformdebatte wird erweisen, ob die Kommission diesem Anliegen Rechnung trägt oder ob erneut protektionistisch motivierte Ausnahmen, etwa im Textil- und Bekleidungsbereich, zuungunsten der Entwicklungsländer Eingang in das Regelungswerk finden werden.

ii. Neuordnung der rechtlichen und finanziellen Risikozuweisung

Die Kommission schlägt im Rahmen einer Neuordnung der rechtlichen und finanziellen Risikozuweisung im Wesentlichen folgende Änderungen vor:

- Die Abschaffung der Ursprungszeugnisse Form A;
- Die vorherige Registrierung der Exporteure bei den zuständigen Behörden im Ausfuhrland;
- Eine Ursprungserklärung durch registrierte Ausführer;
- Die Schaffung einer Liste der registrierten Ausführer und ihre Aktualisierung durch die zuständigen Behörden im Ausfuhrland;
- Wenn sich herausstellt, dass ein Dokument nicht den neuen Kriterien entspricht, soll das volle Risiko den Importeur treffen.

Diese Vorschläge belasten die Importwirtschaft über das vertretbare Maß hinaus. Sie stellen Anforderungen an die einführenden Unternehmen, die diese unmöglich erfüllen können:

- Importeure verfügen im Regelfall über keinerlei Möglichkeit, sich Gewissheit über den tatsächlichen Warenursprung zu verschaffen. Vor Ankunft der Ware an der EU-Außengrenze stehen hierüber insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen keinerlei Erkenntnisquellen über den Wahrheitsgehalt der Angaben ihres Lieferanten offen.
- Jede unternehmerische Aktivität erfordert ein Mindestmaß an Rechtssicherheit. Die Importwirtschaft bildet hier keine Ausnahme. Gleichwohl soll nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission:
 - die Rolle der Behörden im Ausfuhrland geschwächt werden;
 - keinerlei rechtliche Gewähr dafür bestehen, dass die Waren, einmal an der EU-Grenze angekommen, auch wirklich Präferenzursprung zuerkannt bekommen;
 - der Importeur bei Nichterfüllung der Präferenzkriterien doppelt verantwortlich gemacht werden – juristisch und wirtschaftlich; denn in der Praxis ist es sehr oft unmöglich, gegen den Exporteur im Ausfuhrland wirksamen Rechtsschutz zu erlangen.
- Infolge der Unmöglichkeit einer verlässlichen Überprüfung des Warenursprung befürchtet die Importwirtschaft, dass es zu einer Häufung von falschen Angaben und Betrugsfällen kommen wird.
- Letzteres dürfte auch zu einer Zunahme der Anzahl zollrechtlicher Streitigkeiten führen.

- Die genannten Probleme sind für alle betroffenen Firmen schwerwiegend; für den Mittelstand sind die zu befürchtenden Beeinträchtigungen allerdings besonders gravierend.

5. Schlussbemerkungen

Gemessen an den Kriterien für eine handelsverträgliche Reform der präferentiellen Ursprungsregeln – Vereinfachung, Harmonisierung, Vorhersehbarkeit, Rechtssicherheit, Verbesserung des Vertrauensschutzes für Importeure – weist der Kommissionsvorschlag noch teils erhebliche Mängel auf.

Um diese Regeln den Bedürfnissen auch kleiner und mittlerer Unternehmen anzupassen, sind folgende erhebliche Verbesserungen erforderlich:

Importeure brauchen Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit. Um Planungssicherheit zu gewährleisten, fordert der europäische Handel, dass die zuständigen Zollbehörden ihrer Verantwortung dort nachkommen, wo die Kontrollmöglichkeiten der Einführer enden. Behörden haben Kontroll- und Einsichtsmöglichkeiten, die den Importeuren verschlossen bleiben.

- Die vorherige Überprüfung der Ursprungserklärungen durch Kontrolle des Form A sollte beibehalten werden.
- Die Kontrolle der Voraussetzungen für die Ausstellung von Ursprungszeugnissen Form A sollte verstärkt werden.
- Bei nachträglicher Einforderung der Zollschuld sollten sich die zuständigen Behörden im Einfuhrland direkt diejenigen Behörden im Ausfuhrland in Verbindung setzen, welche die rechtlichen Möglichkeiten zur Überprüfung der betroffenen Exporteure haben.
- Hinsichtlich der Registrierung von Exporteuren im Ausfuhrland wird noch im Detail zu klären sein, welche Kriterien auf Registrierung und praktische Umsetzung Anwendung finden sollen.
- Die Ausführliste muss einfach zugänglich sein und ebenso akkurat wie aktuell Aufschluss über die Exporteure bieten. Wenn zum Beispiel ein Ausführer von der Liste gestrichen wird, muss die Information der europäischen Importeure durch ein Frühwarnsystem sichergestellt sein.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die von der Europäischen Kommission in Angriff genommene Reform sehr weitreichende Veränderungen mit sich bringt. Die Bereitschaft zu derart *umfassenden* Neuerungen verdient, für sich genommen, Lob und Anerkennung – gerade in dem politischen Umfeld unserer Tage, das sich Veränderungen nur allzu oft mit Trägheit und Skepsis entgegenstellt.

Gleichwohl werden die Kommissionsvorschläge in ihrer jetzigen Form kaum zu den erhofften Erfolgen führen. Das Hauptproblem ist die unzureichende Rechtssicherheit für Importeure, die im Unklaren darüber gelassen werden, ob sie die an der EU-Grenze angekommenen Waren auch wirklich zu den kalkulierten Präferenzzollsätzen einführen können.

Die meisten Importeure arbeiten in Planungs- und Beschaffungszyklen von etwa zwölf Monaten. Während dieses Zeitraums sind sie auf Rechtssicherheit und verlässliche Rahmenbedingungen angewiesen.

Fehlen Letztere, schwindet der Anreiz, zu Präferenzzollsätzen zu importieren. Ein Importeur, der mit den präferentiellen Ursprungsregeln nicht verlässlich kalkulieren kann, macht seine Rechnung ohne APS und AKP. In besonderem Maße gilt dies wiederum für kleine und mittlere Unternehmen ohne feste Anbindung an einen Lieferanten im Ausfuhrland.

Wenn die EU entwicklungspolitisch glaubwürdig bleiben will, muss ihr aber daran gelegen sein, dass die Anreizwirkung ihrer Präferenzsysteme erhalten und – angesichts zunehmender Präferenzerosion – weiter gesteigert wird.

Die jetzt vorgeschlagene Neufassung der präferentiellen Ursprungsregeln könnte leicht das Gegenteil bewirken. Noch ist Zeit genug, den Reformansatz gründlich zu überdenken. Der europäische Handel bietet der Europäischen Kommission hierfür Unterstützung und Mitarbeit an.

Diskussion

zu den Referaten von Jean-Michel Grave und Ralph Kamphöner

Moderation: Prof. Dr. Michael Wolfgang
Universität Münster

zusammengefasst von Volljuristin Carolin Eve Bolhöfer, Köln

Herr Prof. Dr. Wolfgang dankte zunächst den Referenten für ihre Darstellungen und forderte die Tagungsteilnehmer auf, Fragen zu stellen.

Herr Schön von der Siemens AG ergriff als Erster das Wort und richtete sich mit einem Statement an *Herrn Grave* von der Europäischen Kommission. Seiner Erinnerung nach habe die Kommission Anfang der 80er Jahre den Plan bekannt gegeben, die Regeln zum präferentiellen Ursprung vereinheitlichen und vereinfachen zu wollen. Dies sei anfangs auch gelungen, jedoch seien die einzelnen Abkommen in den 90er Jahren immer weiter auseinander gelaufen, mit dem Ergebnis, dass für jedes Präferenzland eigene Regeln galten und damit in den Unternehmen jeweils eigene Kalkulationen aufgestellt werden mussten. Mit Blick auf die neuen APS-Regeln und den Plan der Kommission, diese auch für den präferentiellen Ursprung anzuwenden, klinge das diesbezügliche Vorwort zum Grünbuch sowie die Mitteilung der Kommission wie Hohn. Die Kommission solle sich doch einmal darüber informieren, wie solche Kalkulationen in einem Wirtschaftsunternehmen abläufen, welchen Aufwand die unterschiedlichen Regeln für jedes Präferenzland für die Kalkulationen bei einer auftrags-anonymen Produktion bedeuteten. Er habe den verschiedenen, während der Tagung bereits erwähnten Begriffen wie „registrierter Exporteur“, „zuverlässiger Wirtschaftsbeteiligter“ etc. noch das „außerirdische Kommissionsmitglied“ hinzuzufügen, da die Kommission über die Realitäten in der Wirtschaft nicht hinreichend informiert sei.

In Reaktion darauf ging *Herr Grave* auf zwei Punkte ein: zunächst wiederholte er, dass man die Wahl habe, ob man die präferentiellen Ursprungsregeln als handelspolitisches Instrument zugunsten bestimmter Staaten einsetzen wolle oder nicht. Sei dies gewollt, so müsse man akzeptieren, dass Ursprungsregeln unterschiedlich ausgestaltet werden müssen, je nachdem, welche Handelsvereinbarung und welche Staatengruppierung betroffen sei. Man müsse beachten, dass die Beziehungen der Union zur Schweiz, zu Island oder selbst zu den Mittelmeerstaaten andere seien, als die Beziehungen zu beispielsweise Kambodscha oder Costa Rica. Treffe man diese Differenzierungen nicht, so könne man Präferenzregeln als Mittel zur wirtschaftlichen Integration von Entwicklungsländern vergessen. Man habe eine Wahl zu treffen, die vielleicht nur eine vorübergehende sei. Stelle sich heraus, dass sich die im Hinblick auf das APS oder die Verhandlungen mit den AKP-Staaten getroffene Wahl nicht allein für entwicklungspolitische Ziele eigne, sondern auch für den wechselseitigen Marktzugang in einem gewöhnlichen Freihandelsabkommen, so ließe sich deren Anwendungsbe-

reich problemlos ausweiten. Ließe sich ein gemeinsames Instrument finden, mit dem sich der Ursprung, mit dem sich der Begriff „ausreichende Be- oder Verarbeitung“ bestimmen ließe, so könne dieses für verschiedene Zwecke und im Kontext verschiedener Handelsvereinbarungen Anwendung finden. Allein das Werteverhältnis würde sich weiterhin von Gruppe zu Gruppe unterscheiden. Die Harmonisierung, so fuhr er fort, dürfe nicht allein aus der Sicht eines Zollbeamten in der Union gesehen werden. Für diesen stelle ein vollständig harmonisiertes System durchaus einen vollen Erfolg dar, schließlich sei ein solches sehr praktisch in der Handhabung. Aber, gab er zu bedenken, bedeute eine solche Harmonisierung auch einen vollen Erfolg für die wirtschaftliche Integration von Entwicklungsländern?

Zum zweiten Punkt, dem registrierten Ausführer, merkte *Herr Grave* an, dass die Einführung eines registrierten EU-Ausführers lediglich das Spiegelbild zum registrierten Ausführer bspw. im Entwicklungsland sei, der Waren unter dem APS in die Union einführen möchte. Dies diene zum einen Zwecken bilateraler Kumulierung und versetze die Kommission zudem in die Lage, den Status im Hinblick auf andere Handelsvereinbarungen zu berücksichtigen. Es bestehe bereits ein System ermächtigter Ausführer, jedoch keine Datenbank, und die Kommission und selbst einige Mitgliedstaaten wüssten nicht, wer ihre ermächtigten Ausführer seien. Verschiedene Handelspartner, wie etwa Mexiko oder Tunesien, forderten Informationen darüber, wer ermächtigter EU-Ausführer sei, um ihre Risikoanalyse entsprechend auszurichten und überflüssige Überprüfungsanfragen vermeiden zu können. Bestehe ein System registrierter oder zugelassener Wirtschaftsbeteiligter in der Union, als ermächtigter Ausführer im Ursprungskontext, als Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter in Zukunft, oder im Kontext von EORA, der allgemeinen Anmeldungsdatenbank der Union, die Teil der Computerisierungsprogramms ist, so bedeute dies keine weiteren Formalitäten. Die einmal erteilte Registrierungsnummer, bspw. zu Vereinfachungs- oder Sicherheitszwecken, könne anschließend ohne weiteres für andere Zwecke, wie etwa für die Ausfuhr unter Präferenzen, benutzt werden. Weitere Voraussetzungen seien nicht zu erfüllen.

Im Anschluss meldete sich *Herr Mendel* vom Mendel Verlag mit einer Frage an *Herrn Grave* im Hinblick auf die aktuelle Einführung der PanEuroMed-Protokolle. Zur Aussage, dass nicht immer alle Reformen im Zuge einer Maßnahme zur gleichen Zeit durchgeführt werden könnten, merkte er an, dass es so aussehe, als ob die derzeitige Lieferantenerklärungsverordnung nicht ganz zu den neuen Protokollen passe, da die Lieferantenerklärung als Vorpapier entsprechend angepasst werden müsse, damit sie für die Kumulierung taugte. Diesbezüglich bat er um Auskunft darüber, wann mit einer Änderung der Verordnung zu rechnen sei, und ob nicht bereits Rechtsunsicherheit dadurch entstanden sei, dass Vorpapiere ausgestellt würden, die keinen Bezug auf die Kumulierung nehmen. Weiter fragte er, wie es zu dieser Situation kommen konnte, obwohl bereits im Jahre 2003 eine Einigung hinsichtlich der neuen Ursprungsprotokolle vorlag.

Herr Grave ging daraufhin kurz auf die Funktion der Lieferantenerklärung ein. Er fuhr fort, dass das gegenwärtige System der Lieferantenerklärung zu Zwecken paneuropäischer Ursprungskumulierung auf einer variablen Geometrie beruhe, was bedeute, dass die Länder der Paneuropa-Mittelmeerzone die Ursprungs Eigenschaft ihrer Erzeug-

nisse erst kumulieren könnten, wenn zwischen ihnen Freihandelsabkommen geschlossen worden seien, die ein Paneuropa-Mittelmeer-Ursprungsprotokoll umfassten. Daher sei es nicht möglich, Paneuropa-Mittelmeer-Kumulierung in allen Staaten gleichzeitig zu realisieren, vielmehr sei es ein fortschreitender Prozess. Der Ausführer müsse zum Zeitpunkt der Ausstellung des Nachweises daher wissen, ob bereits eine Kumulierung stattgefunden habe. Anderenfalls müsse er diese vorbereiten. Zu diesem Zweck solle der Lieferant vermerken, ob Materialien verwendet worden seien, die aus einem Land der Zone stammten oder nicht.

Herr Grave räumte ein, dass die Verordnung 1207 aus dem Jahre 2001 im Hinblick auf diesen Vermerk einer Ergänzung bedürfe. Der Entwurf werde dem dafür zuständigen Rat vorgelegt. Da jedoch bereits heute ein Bedürfnis nach ersten Umsetzungen bestehe, stünden Kommission und Mitgliedstaaten kurz vor einer Einigung auf eine vorübergehende Verwaltungsvereinbarung, die den nationalen Behörden ermögliche, die Lieferanten auf einen entsprechenden Vermerk hinzuweisen, damit die Ausführer diesen später zu Kumulierungszwecken nutzen könnten. Er gab zu, die Kommission habe früher handeln können, gab jedoch zu bedenken, dass sich der Prozess zur Annahme der Protokolle und deren Inhalt für die Paneuropa-Mittelmeer-Kumulierung erst vor kurzem gefestigt habe. Es sei notwendig gewesen, erst die Elemente Anwendung und Annahme zu definieren, bevor man die Änderung habe in Angriff nehmen können. Er versicherte, dass sich die Kommission der Sache annehmen werde und dass der Handel in Kürze über die Möglichkeit des Vermerks seitens der nationalen Behörden informiert werde.

Professor Dr. Wolfgang dankte *Herrn Grave* für seine Ausführungen und bemerkte, dass diese Entwicklungen Beleg für die Unruhe sei, die in der Wirtschaft mit Blick auf die Ursprungsregeln existierten. Er wies weiter auf die Verwunderung hin, die entstehe, wenn bei der künftigen Ausrichtung des Ursprungsrechts eine Abkehr von Nachweispapieren wie Form A oder EUR.1 geplant sei, man nun aber lese, dass es ein neues EUR-MED Papier gebe. Es scheine da etwas nicht koordiniert zu sein.

Herr Grave entgegnete, dass dem nicht so sei. Vielmehr sei das neue EUR-MED Papier als vereinfachtes Verfahren im Kontext des alten, derzeitigen Systems eingeführt worden. Sinn der Ausweitung der Paneuropa-Mittelmeer-Kumulierung sei nicht eine Reform der Ursprungsregeln gewesen, sondern allein die Erweiterung der Kumulierungszone. Die Arbeiten am Grünbuch und an der Kommissionsmitteilung seien dazu parallel verlaufen. Hätte man anlässlich der Paneuropa-Mittelmeer-Kumulierung eine grundlegende Reform der Ursprungsregeln in Angriff genommen, so sei es seiner Ansicht nach sehr unwahrscheinlich, dass eine Kumulierung zum heutigen Zeitpunkt möglich gewesen wäre. Eine Reform hätte aufgrund der verschiedenen Interessen der Parteien wesentlich länger gedauert.

Beispielsweise habe die Kommission in der Mitteilung zur Paneuropa-Mittelmeer-Kumulierung vorgeschlagen, die verschiedenen Ursprungsprotokolle im Netzwerk bilateraler Freihandelsabkommen durch eine regionale Ursprungskonvention zu ersetzen. Ein einziges Gesetz sollte danach den Ursprung zu Zwecken der Kumulierung definieren. Dies sei möglich. Jedoch seien die Reaktionen der Mittelmeerstaaten ablehnend gewesen. Man habe gerade erst ein System errichtet und nun wolle die Kommission es wieder ändern. Angenommen, so gab *Herr Grave* zu bedenken, die Kommission plane nun die Abschaffung der Zertifikate, dann wäre dies eine große

Überraschung. Man müsse vorsichtig sein. Wenn man zu Ergebnissen kommen wolle, so müsse man Schritt für Schritt vorgehen.

Nach einem Dank an *Herrn Grave* resümierte *Professor Dr. Wolfgang*, dass wahrscheinlich, zumindest für eine Übergangszeit, zwei verschiedene Systeme nebeneinander existieren werden. Die Diskussion zeige, dass das Thema wesentlich mehr Stoff beinhalte, und auch bei der Mitgliederversammlung habe es die Anregung gegeben, dem präferentiellen Ursprungsrecht im nächsten Jahr mehr Platz einzuräumen. Der EFA-Vorstand werde sich dazu verstärkt Gedanken machen.

Damit endete die Fragerunde.

Neuregelungen der Besteuerung von Energieerzeugnissen im Energiesteuergesetz

RD Matthias Bongartz, Fachhochschule des Bundes, Münster

1. Allgemeiner Aufbau

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Systematik ist das beabsichtigte Energiesteuergesetz aufgeteilt in 6 Kapitel, die dem Rechtsanwender einen schnelleren und gezielteren Zugriff auf die einschlägigen Bestimmungen ermöglichen soll.

Während einige Kapitel (Kapitel 1, 5 und 6) für alle zu besteuernenden Energieerzeugnisse gelten, sind bestimmte Kapitel nur für spezielle Energieerzeugnisse vorgesehen. So enthält das Kapitel 3 die wesentlichen Vorschriften zu der steuerschuldrechtlichen Behandlung der Kohle, während sich das Kapitel 4 der Erdgasbesteuerung widmet. Diese Sonderbehandlung ist notwendig, da die Energiesteuerrichtlinie Kohle und Erdgas aus den Grundsätzen des Steueraussetzungsverfahrens herausnimmt (siehe Art. 20) und in Art. 21 Abs. 5 die Besteuerung dieser Energieerzeugnisse besonders vorschreibt. So entsteht für Erdgas die Steuer „zum Zeitpunkt der Lieferung durch den Verteiler oder Weiterverteiler“ und für Kohle „zum Zeitpunkt der Lieferung durch Unternehmen, die zu diesem Zweck bei den zuständigen Behörden registriert sein müssen“.

Das umfassendste Kapitel 2, das Bestimmungen für Energieerzeugnisse außer Kohle und Erdgas enthält, ist in 4 weitere Abschnitte gegliedert. Eine nähere Differenzierung ist notwendig, da – abgesehen von den Sonderregelungen für Kohle und Erdgas – nicht für alle sonstigen Energieerzeugnisse die Grundsätze des Steueraussetzungsverfahrens Anwendung finden. Entsprechend Art. 20 Abs. 1 der Energiesteuerrichtlinie gelten die Kontroll- und Beförderungsbestimmungen der Systemrichtlinie nur für bestimmte Steuergegenstände. Diesem Umstand trägt das Kapitel 2 des Energiesteuergesetzes Rechnung, in dem grundsätzlich zwischen dem Steueraussetzungsverfahren und dem freien Verkehr unterschieden wird. Die Abschnitte berücksichtigen die steuerrechtliche Abwicklung von Energieerzeugnissen im Steueraussetzungsverfahren und anderen, die nicht oder nicht mehr diesem Regelungsbereich unterfallen. Entsprechende Vorgaben beinhaltet Art. 21 Abs. 1 der Energiesteuerrichtlinie. Dort heißt es: „Über die allgemeinen Vorschriften zur Definition des Steuertatbestandes und die Vorschriften für die Entrichtung der Steuer gemäß der Richtlinie 92/12/EWG hinaus entsteht die Steuer auf Energieerzeugnisse ferner bei Eintritt eines Steuertatbestandes gemäß Art. 2 Abs. 3 der vorliegenden Richtlinie.“

2. Wesentliche Inhalte des Kapitels 1

Allgemeine Bestimmungen

Die allgemeinen Bestimmungen des Kapitels 1 enthalten Grundlagen für alle Energieerzeugnisse. Neben der Definition des Steuergebietes werden in § 1 auch die für das Verbrauchsteuerrecht relevanten geographischen Gebiete genannt (EU-Verbrauchssteuergebiet, Drittland). Des Weiteren werden Energieerzeugnisse mit verschiedenen Pos. der Kombinierten Nomenklatur unter einen Begriff zusammengefasst. So müssen nicht immer sämtliche Positionen der KN genannt werden. Spricht das Gesetz von Kohle, sind die Waren der Positionen 2701, 2702 und 2704 der KN gemeint.

Der maßgebliche Regelungsbereich des § 1 ist die Bestimmung des Steuergegenstandes. Anders als nach Art. 1 der Energiesteuerrichtlinie¹ regelt das Energiesteuergesetz allein die Besteuerung der „Energieerzeugnisse“. Die Besteuerung des elektrischen Stroms erfolgt, wie bisher, in dem separaten Stromsteuergesetz. Entsprechend den Vorgaben, alle Waren, die sich für den Kraft- und Heizstoffeinsatz eignen, als potentielle steuerbare Erzeugnisse mit in den Katalog der Steuergegenstände einzubeziehen, ist der Kreis der steuerbaren Ware erweitert worden. Neben der Kohle und Koks sind im Wesentlichen ausdrücklich genannt alle tierischen und pflanzlichen Öle und Fette, die dazu bestimmt sind, als Kraft- oder Heizstoff verwendet zu werden. Durch den Auffangtatbestand werden alle Waren als steuerbare Energieerzeugnisse erfasst, die zur Verwendung als Kraftstoff oder als Verlängerungsmittel bestimmt, angeboten oder verwendet werden. Für den Bereich Heizstoff wird neben dem Verwendungszweck daran festgehalten, dass die Ware aus Kohlenwasserstoffen bestehen muss.

Im Unterschied zum Mineralölsteuerrecht wird die bisherige Unterscheidung zwischen Mineralölen nach § 1 Abs. 2 MinöStG und den Steuergegenständen nach § 1 Abs. 3 MinöStG aufgehoben.

§ 2 des Energiesteuergesetzes normiert den Steuertarif. Anders als das bestehende Mineralölsteuergesetz (§ 2 und 3 MinöStG) wird nicht mehr zwischen einem Regelsteuersatz und steuerlichen Ermäßigungen, die von einer Erlaubnis abhängig sind, unterschieden. Maßgeblich war dafür unter anderem die Überlegung, dass zurzeit die Fälle der „Steuerermäßigungen“ sich zwar als steuerbegünstigte Verwendung darstellen, tatsächlich aber kaum eine besondere Steueraufsicht gewährleistet ist. Durch die Ausgestaltung der Verfahren mit dem bloßen Erfordernis einer „allgemeinen Erlaubnis“, dürfte de facto die steuerliche Überwachung nicht höher sein, als bei Waren, die sich „vollständig“ im steuerrechtlich freien Verkehr befinden.

Der niedrigere Steuersatz für Schweröle beschränkt sich nunmehr allein auf die Heizöle der Unterpositionen 2710 19 61 bis 2710 19 69 der KN. Dies gilt sowohl für den Kraftstoffeinsatz als auch für den Verbrauch als Heizstoff, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 5 und § 2 Abs. 3 Nr. 2 Entwurf.

1 Danach erheben die Mitgliedstaaten Steuern auf Energieerzeugnisse und elektrischen Strom.

3. Wesentliche Inhalte des Kapitels 2

Bestimmungen für Energieerzeugnisse außer Kohle und Erdgas

Abschnitt 1

Steueraussetzung

Das Steueraussetzungsverfahren ist im 2. Kapitel, Abschnitt 1 (§§ 4-14) EnergieStG geregelt. Im Wesentlichen entsprechen die Bestimmungen den §§ 5 ff MinöStG. Eine strukturelle Änderung ist dadurch eingetreten, dass – nach Art. 20 EnergieStRL – nur bestimmte Energieerzeugnisse den Kontroll- und Beförderungsbestimmungen der RL 92/12/EWG unterfallen. Damit sind die Grundsätze des Steueraussetzungsverfahrens gemeint.

Der Kreis der Energieerzeugnisse, die dem Steueraussetzungsverfahren unterliegen, ist in § 4 EnergieStG aufgeführt.

Es ist folglich zwischen den **Energieerzeugnissen als Steuergegenstände** (§ 1 Abs. 2, Abs. 1 S. 1) einerseits und den **Energieerzeugnissen, die dem Steueraussetzungsverfahren** (§ 4) unterfallen, andererseits zu differenzieren.

Nur die Energieerzeugnisse nach § 4 sind im Verfahren der Steueraussetzung. Das heißt, nur dieser „Warenkreis“ kann unter Steueraussetzung im Steuerlager hergestellt und gelagert („Lagersteueraussetzung“) und unter Steueraussetzung befördert werden („Beförderungsaussetzungsverfahren“), § 5 Abs. 1 Nr. 2, §§ 10-13 EnergieStG. Für diese Energieerzeugnisse (engerer Kreis) greifen als Steuerentstehungstatbestände nach § 8 Abs. 1 (Entnahme aus dem Verfahren der Steueraussetzung in den freien Verkehr) und § 9 Abs. 1 EnergieStG (Herstellung außerhalb eines Verfahrens der Steueraussetzung).

Erfolgt eine Herstellung von Energieerzeugnissen (§ 4 EnergieStG) mit Erlaubnis, handelt es sich um eine Herstellung unter Steueraussetzung im Steuerlager. Fehlt es an der „Herstellernerlaubnis“ entsteht die Steuer gem. § 9 Abs. 1 EnergieStG.

Besonderheiten der Additive

Für Additive der Pos. 3811 der KN gelten auch nach Art. 20 Abs. 1 EnergieStRL nicht die Grundsätze der Kontroll- und Beförderungsbestimmungen der RL 92/12 (Steueraussetzung).

In Umsetzung der Richtlinie ist dieser Warenkreis folglich auch nicht in § 4 EnergieStG aufgeführt. Eine Produktion unter Steueraussetzung scheidet aus, ebenso wie die Abgabe unter Steueraussetzung. Damit sind die Additive, wenn die Zweckbestimmung (Kraft- oder Heizstoffeinsatz) feststeht, grds. immer zu versteuern (siehe § 23). Aus Praktikabilitätsgründen sieht aber § 23 Abs. 2 Nr. 3 in bestimmten Fällen eine Ausnahme vor. Daneben ist auch der Komponenteneinsatz von Energieerzeugnissen zur Produktion dieser Additive steuerrechtlich relevant.

Auf EU-Ebene sollte über eine Erweiterung des Katalogs der in Art. 20 Abs. 1 genannten Energieerzeugnisse auf Kraft- und Heizstoffadditive der Pos. 3811 nachgedacht werden.

Herstellung unter Steueraussetzung (§ 6 EnergieStG)

Die Beschränkung der Grundsätze des Steueraussetzungsverfahrens auf einen bestimmten Kreis von Energieerzeugnissen (§ 4) hat auch Auswirkungen auf den Herstellungsbetrieb (als Steuerlager) und damit für die Herstellungshandlung von

Energieerzeugnissen, siehe § 6 EnergieStG. Herstellungsbetriebe im Sinne des Gesetzes sind nur solche „in denen Energieerzeugnisse nach § 4 gewonnen oder bearbeitet (hergestellt) werden“.

Endprodukt: Energieerzeugnis nach § 4

Während nach dem Mineralölsteuergesetz eine Herstellung dann vorliegen kann, wenn das Endprodukt ein Mineralöl gem. § 1 Abs. 2 MinöStG ist, mit Ausnahme der in § 2 Abs. 1 Nr. 3 MinöStV genannten Mineralöle, erfordert die Herstellung nach dem EnergieStG (§ 6) als Endprodukt ein Energieerzeugnis nach § 4.

Tathandlung: Gewinnen, Bearbeiten, Bestimmen in den Fällen von § 4 Nr. 1, 7 und 8 (als Form des Gewinnens)

Entsprechend § 6 Abs. 1 MinöStG sind Herstellungshandlungen nach dem EnergieStG das Gewinnen und das Bearbeiten, wobei nur das Ergebnis der Handlung eine Ware gem. § 4 sein muss. Die Erweiterung der Steuergegenstände (die dem Steueraussetzungsverfahren unterliegen, siehe § 4 Nr. 1: pflanzliche und tierische Öle und Fette; § 4 Nr. 7: Methanol; § 4 Nr. 8: Fettmethylester) macht es notwendig, das „**Bestimmen**“ als eine Form des Gewinnens zu definieren. In den genannten Fällen liegt ein Gewinnen vor, wenn die Waren zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff bestimmt werden.

Keine Ausnahme nach § 6 Abs. 2

§ 6 Abs. 2 Energiesteuergesetz erfasst Vorgänge, die einen Betrieb, der nicht bereits Herstellungsbetrieb ist, nicht zu einem solchen machen. Inhaltlich geht es im Wesentlichen um die Fälle, die in § 2 Abs. 3 und 4 MinöStV aufgeführt sind. Anders als nach den Bestimmungen der MinöStV kommt es für den Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 2 (keine Herstellungshandlung) grundsätzlich nicht mehr darauf an, dass die Waren einem begünstigten Zweck zugeführt werden.

Die Aufnahme dieser Ausnahmetatbestände in das Gesetz selbst, soll die Rechtsanwendung erleichtern. Ferner ist die Norm (§ 6) freigestellt von Steuerbefreiungen. Anders als in § 2 Abs. 5 MinöStV werden die Folgeüberlegungen, ob und wann sich an die Herstellungsvorgänge Steuerbefreiungen ergeben können, getrennt von der „Herstellung“ in gesonderten Bestimmungen normiert.

Insgesamt ist zu vermerken, dass der Anwendungsbereich des § 6 Abs. 2 (insbesondere Nrn. 2, 3) erheblich reduziert sein dürfte, da bei den Vorgängen dieser Art eher selten ein Energieerzeugnis nach § 4 entsteht.

Lager für Energieerzeugnisse

Grundsätze

Das Lager für Energieerzeugnisse gem. § 7 EnergieStG entspricht dem Mineralöllager nach § 7 MinöStG. Unter Steueraussetzung sind aber wieder nur die Energieerzeugnisse nach § 4. Inhaltlich sind ansonsten keine Änderungen eingetreten. Da die Steuerermäßigungen (§ 3 MinöStG) nicht mehr zu den Verfahren der Steuerbegünstigung zählen, ist § 7 Abs. 1 EnergieStG entsprechend dieser Änderung angepasst worden. So dient das Lager für Energieerzeugnisse u.a. der „Versorgung von Verwendern mit steuerfreien Energieerzeugnissen oder der Abgabe von Energieerzeugnissen nach § 2 Abs. 1 Nr. 8 Buchstabe a, Abs. 2 Nr. 2 oder Abs. 3.“

Das Mischen von Energieerzeugnissen miteinander oder mit anderen Stoffen als zulässige Lagerbehandlung unter Steueraussetzung ist nunmehr in § 7 Abs. 1 S. 3 EnergieStG geregelt (siehe § 12 MinöStV).

Lager ohne Lagerstätten

Das Lager ohne Lagerstätten, bislang in § 12a MinöStV geregelt, findet im EnergieStG seine Rechtsgrundlage in § 7 Abs. 5. Aus Klarstellungsgründen ist ausdrücklich erwähnt, dass Flüssiggase sowohl zu Zwecken nach § 2 Abs. 3 (Verheizen, Kraftstoffeinsatz in ortsfesten Anlagen) als auch zu Zwecken nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 (Kraftstoff) abgegeben werden darf.

Einlagerer

Die Rechtsfigur des Einlagerers (§ 7a MinöStG) findet sich nunmehr in § 7 Abs. 4 EnergieStG. Inhaltliche Änderungen sind nicht erfolgt.

Beförderung unter Steueraussetzung

Die Regelungen über die Beförderung von Energieerzeugnissen finden sich in den §§ 10-14 EnergieStG. Die Vorschriften entsprechend weitestgehend den §§ 14-18 MinöStG.

Im Wesentlichen sind nur sprachliche Änderungen und Klarstellungen erfolgt. So ist u.a. der Begriff des „innergemeinschaftlichen Steuerversandverfahrens“ durch „Beförderung unter Steueraussetzung“ ersetzt worden.

Abschnitt 2

Verbringen und Einfuhr von Energieerzeugnissen des freien Verkehrs

Die Regelungen §§ 15-19 geben im Wesentlichen den bestehenden Rechtszustand wieder. Hinzuweisen ist auf § 17, der nun eindeutig eine Steuerentstehung bei einer Entnahme von Energieerzeugnissen aus Hauptbehältern normiert.

Abschnitt 3

Freier Verkehr in sonstigen Fällen

Der Regelungsbereich „Freier Verkehr in sonstigen Fällen“ dient der „Vervollständigung“ der Steuerentstehungstatbestände. Es müssen die Fälle erfasst werden, in denen ein fiskalisches Interesse an einer Steuerentstehung besteht und dieses noch nicht durch die Tatbestände, die an das Steueraussetzungsverfahren, das Verbringen oder die Einfuhr anknüpfen, abgedeckt ist. Dies ist der Fall, wenn zwar eine Besteuerung von Energieerzeugnissen bereits erfolgte, aber die Voraussetzungen für den angewandten Steuertarif nicht mehr gegeben sind. Werden z.B. Energieerzeugnisse zum Verheizen abgegeben, diese aber dann als Kraftstoff eingesetzt, kommt es zu einer Differenzversteuerung. Handelte es sich um gekennzeichnete Energieerzeugnisse, kommt der Sondertatbestand des § 21 zur Anwendung, der grds. zu einer erneuten Kraftstoffversteuerung führt. Des Weiteren werden von diesem Regelungsbereich die nicht in § 4 genannten Energieerzeugnisse erfasst. Diese werden nämlich nicht von den Regelungen über das Steueraussetzungsverfahren, das Verbringen zu gewerblichen Zwecken und die Einfuhr erfasst. Dabei ist im Entwurf eine Differenzierung in folgende Bereiche vorgenommen worden:

- Differenzversteuerung
- Entstehung der Steuer für gekennzeichnete Energieerzeugnisse

- Entstehung der Steuer für Energieerzeugnisse nach § 4, Auffangtatbestand
- Entstehung der Steuer für sonstige Energieerzeugnisse

Differenzversteuerung (§ 20)

Durch die Umstrukturierung des Steuertarifs sind „feste reduzierte Steuersätze“ normiert worden, die nur in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen zur Anwendung kommen. Kongruent dazu hat sich der Umfang der steuerbegünstigten Verwendung im Mineralölsteuergesetz reduziert. Werden die genannten Voraussetzungen jedoch nicht eingehalten, fällt die Grundlage für diese „reduzierten Steuersätze“ weg. § 20 stellt dann durch eine Differenzbesteuerung sicher, dass nicht zu Unrecht der reduzierte Steuersatz gewährt wird.

Mit dieser Regelung werden die Fälle erfasst, die im jetzigen Mineralölsteuergesetz durch die zweckwidrige Verwendung (§ 13 MinöStG) abgesichert sind. Es handelt sich um die in § 3 Abs. 1 bis Abs. 3 MinöStG niedergelegten Begünstigungen. Nach der neuen Systematik ist dieser Bereich nicht mehr Gegenstand einer begünstigten Verwendung, so dass auch die Steuerentstehung, die durch eine zweckwidrige Verwendung ausgelöst wird, nicht einschlägig ist. Insofern war die Schaffung dieser eigenständigen Regelung erforderlich.

Werden Energieerzeugnisse zu den genannten Zwecken (z.B. Verheizen) aus dem Steuerlager entfernt, kommen die „reduzierten“ Steuersätze (z.B. § 2 Abs. 3 für das Verheizen) zur Anwendung. Werden sie jedoch zu diesen Zwecken nicht eingesetzt, ist ein anderer – und zwar höherer – Steuersatz einschlägig. Für die Erhebung der Differenz stellt der § 20 die Rechtsgrundlage dar.

Sondertatbestand für gekennzeichnete Energieerzeugnisse (§ 21)

Der § 21 Entwurf entspricht im Wesentlichen der bestehenden Regelung des § 26 Abs. 6 MinöStG. Auch der Entwurf sieht eine Sonderregelung für Energieerzeugnisse vor, die zugelassene Kennzeichnungstoffe enthalten und nicht „zweckgerecht“ eingesetzt werden. Diese Regelung führt, wie schon der bestehende § 26 Abs. 6 MinöStG, zu einer Verschärfung der Differenzversteuerung, da die bereits entstandene „reduzierte Steuer“ nicht berücksichtigt wird.

Auffangtatbestand für Energieerzeugnisse nach § 4 Entwurf (§ 22)

Von der Funktion her ist der § 22 Entwurf mit dem § 9 Abs. 4 MinöStG vergleichbar. Der Charakter eines Auffangtatbestandes kommt durch die Voraussetzung, dass die Steuer nicht aufgrund einer sonstigen Bestimmung entstanden sein darf, zum Ausdruck. Tathandlungen sind die Verwendung oder Abgabe von Energieerzeugnissen als Kraft- oder Heizstoff oder als Zusatz oder Verlängerungsmittel von Kraft- oder Heizstoffen. Ausgenommen sind weiterhin bestimmte Gemische.

Energieerzeugnisse, die nicht in § 4 genannt sind (§ 23)

Zusammen mit der Differenzversteuerung stellt der § 23 die Besteuerung der nicht von § 4 erfassten Energieerzeugnisse dar. Dementsprechend weit sind die Tathandlungen gefasst, die eine Steuerentstehung auslösen. Erreicht werden soll damit, dass das fiskalische Interesse gesichert ist, wenn die genannten Energieerzeugnisse selbst oder als Zusatz oder Verlängerungsmittel in den Kraft- und Heizstoffsektor gelangen. Nach den Vorgaben der Energiesteuerrichtlinie unterliegen nämlich diese Energieerzeugnisse (vgl. Art. 2 und 20) nicht den Kontroll- und Beförderungsbestimmungen der

Systemrichtlinie² und werden dementsprechend z.B. nicht von dem Regelungsbereich des Steueraussetzungsverfahrens erfasst. Mit dieser Regelung wird somit der systematischen Ausgestaltung des Entwurfs Rechnung getragen.

Abschnitt 4 Steuerbefreiungen

Ausgestaltung im Energiesteuergesetz (Entwurf)

Die **steuerfreie Verwendung** ist in einem eigenen Abschnitt (§§ 24-30) geregelt. Sie ist beschränkt auf die Fälle der Steuerbefreiungen und bezieht sich materiell im Wesentlichen auf § 4 MinöStG. Die Steuerermäßigungen des § 3 MinöStG werden außerhalb eines formellen Verfahrens gewährt. Sie sind Bestandteile des § 2 Abs. 2-3 EnergieStG (Steuertarif).

Begrifflich wird im Falle des steuerbefreiten Umgangs mit Energieerzeugnissen von **Verwendung** gesprochen. Die Verwendung ist der begünstigte Verbrauch von Energieerzeugnissen. Da aber bereits die Abgabe zu diesem steuerbefreiten Zweck dem Verfahren unterfällt, bestimmt § 24 Abs. 1 S. 2, dass die Verwendung sowohl die Abgabe (das Verteilen) als auch den Ge- und Verbrauch selbst zu steuerfreien Zwecken erfasst. Die beteiligten Personen im Verfahren der steuerfreien Verwendung (der abgebende Händler/**Verteiler** und der **Verwender**) bleiben erhalten (allerdings beschränkt auf die Fälle der **steuerfreien Verwendung**).

Der Erlaubnisinhaber zur steuerfreien Verwendung bezieht (so wie bisher im Mineralölsteuerrecht) die Energieerzeugnisse nicht unter Steueraussetzung (siehe § 10 EnergieStG). Bereits an die Entfernung aus dem Steuerlager schließt sich das **Verfahren der steuerfreien Verwendung** an (siehe § 8 Abs. 1 S. 3 EnergieStG).

Überblick

In den §§ 25-29 ist die erlaubnisabhängige „eigentliche“ steuerfreie Verwendung normiert, die im Wesentlichen dem Anwendungsbereich des § 4 iVm § 12 MinöStG entspricht:

- § 25 Abs. 1 (nichtenergetische Verwendung: Energieeinsatz zu anderen Zwecken als Kraft- oder Heizstoff); siehe § 4 Abs. 1 Nr. 2 MinöStG
- § 26 (Herstellerprivileg); siehe § 4 Abs. 1 Nr. 1 MinöStG
- § 27 (Schiff- und Luftfahrt); siehe § 4 Abs. 1 Nr. 3, 4 MinöStG
- § 28 (Befreiungen für bestimmte gasförmige Kohlenwasserstoff); siehe § 4 Abs. 2 MinöStG)
- § 29 (Steuerbefreiungen für Energieerzeugnisse, die im Betrieb angefallen sind)

Die Steuerentstehungsnorm im Falle der zweckwidrigen Verwendung findet sich in § 30 EnergieStG.

Erlaubnis für die steuerfreie Verwendung (§ 24 EnergieStG)

Die Erlaubnis stellt die formelle Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des Umgangs mit steuerbefreiten Energieerzeugnissen dar. Am System hat sich grundsätzlich nichts geändert. Ist die Verwendung nicht allgemein erlaubt (Fälle werden in der Anlage 1

2 Richtlinie 92/12/EWG des Rates über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren, ABl. EG Nr. L 76 S. 1.

zur EnergieStV geregelt), bedarf Verteiler/Verwender einer förmlichen Einzelerlaubnis. In diesem Fall wird ein Erlaubnisschein als Nachweis der Bezugsberechtigung ausgestellt.

Da die Fälle der „Steuerermäßigungen des § 3 MinöStG“ nicht mehr dem Verfahren der Steuerbegünstigung unterfallen, wird der Bereich der „allgemeinen“ Erlaubnis stark reduziert werden.

Tatbestände der steuerfreien Verwendung im Einzelnen

§ 25 – Steuerbefreiung für Verwendungen zu anderen Zwecken

§ 25 Abs. 1 Nr. 1 entspricht im Wesentlichen dem § 4 Abs. 1 Nr. 2 MinöStG. Werden Energieerzeugnisse vereinfacht zu anderen Zwecken als Kraft- oder Heizstoff verwendet (**nichtenergetische Zwecke**), so soll eine Steuerbefreiung in Betracht kommen.

Darüber hinaus dürfen Energieerzeugnisse nach § 4 steuerfrei verwendet werden zur **Herstellung von nicht in § 4 genannten Kraft- und Heizstoffen**, siehe § 25 Abs. 1 Nr. 2 EnergieStG. Diese neu eingeführte Steuerbefreiung hängt mit der engeren Fassung der Herstellungshandlung zusammen. Um nach wie vor den steuerfreien Bezug von Energieerzeugnissen nach § 4 Abs. 1 zu erreichen, um daraus Kraft- oder Heizstoffe zu produzieren, die nicht unter § 4 fallen, besteht die Möglichkeit, dies im Rahmen einer steuerfreien Verwendung zu machen. Allein das Endprodukt unterliegt dann einer Besteuerung, wenn es sich um einen Kraft- oder Heizstoff handelt (vgl. § 23).

§ 25 Abs. 2 (Steuerbefreiung für Proben zu Untersuchungszwecken) entspricht § 4 Abs. 1 Nr. 5 MinöStG. Energieerzeugnisse sind von der Steuer befreit, wenn sie als Probe zu Untersuchungszwecken verwendet werden.

§ 26 – Eigenverbrauch (Herstellerprivileg)

Das in § 4 Abs. 1 Nr. 1 MinöStG geregelte Herstellerprivileg findet sich in § 26 EnergieStG. Da der Bereich der Herstellungshandlungen (allein bezogen auf die Energieerzeugnisse nach § 4) eingeschränkt worden ist, erweitert § 26 Abs. 2 das Privileg auch auf die Produktion von bestimmten „Nicht § 4 – Energieerzeugnissen“, welche an sich keine Herstellungshandlungen darstellen. Ausgenommen sind aber die in § 6 Abs. 2 genannten Vorgänge. § 26 Abs. 1 betrifft den Herstellungsbetrieb nach § 6 (Produktion von § 4-Energieerzeugnissen): hier dürfen alle Energieerzeugnisse (selbsterzeugt und fremdbezogen) zur Aufrechterhaltung des Betriebes verwendet werden.

§ 26 Abs. 2 betrifft die Betriebe, in denen „Nicht-§ 4-Energieerzeugnisse“ hergestellt werden: hier dürfen nur „selbsterzeugte Energieerzeugnisse“ zur Aufrechterhaltung des Betriebes verwendet werden.

§ 26 Abs. 3 stellt eine Erweiterung für Betriebe nach Abs. 2 insoweit dar, als hier für die im Betrieb hergestellten Energieerzeugnisse, die als Kraft- oder Heizstoff oder als Zusatz oder Verlängerungsmittel von Kraft- oder Heizstoffen abgegeben oder verwendet werden, auch „fremdbezogene“ Energieerzeugnisse eingesetzt werden können (z.B. Brennereien). Dieser Bestimmung liegt folgender Gedanke zugrunde: Energieerzeugnisse, die als Kraft- oder Heizstoff besteuert werden, sollen im Ergebnis auch durch fremdbezogene Energieerzeugnisse steuerfrei hergestellt werden können.

§ 23 – Steuerbefreiung für Schiff- und Luftfahrt

Die Steuerbefreiung für die **gewerbliche Schifffahrt**, die in § 4 Abs. 1 Nr. 4 MinöStG geregelt ist, findet sich nunmehr in § 27 Abs. 1 EnergieStG. In Anpassung an das Gemeinschaftsrecht ist eine Erweiterung der materiellen Befreiung erfolgt. Im Wesentlichen sind – mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Schifffahrt – alle Bereiche befreit.

Im Falle des Einsatzes von **Gasöl** besteht die Befreiung nur dann, wenn diese Energieerzeugnisse **gekennzeichnet** sind (§ 22 Abs. 1 S. 2).

Die Steuerbefreiung für die **Luftfahrt** (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 MinöStG) ist in § 27 Abs. 2 normiert. Steuerbefreit sind die Luftfahrtbetriebsstoffe für die Luftfahrt mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt.

Steuerfrei sind in beiden Fällen auch Energieerzeugnisse, die bei der **Instandhaltung von Wasser- und Luftfahrzeugen** sowie bei der **Entwicklung und Herstellung von Wasser- und Luftfahrzeugen** verwendet werden, § 27 Abs. 1 Nrn. 2, 3, Abs. 2 Nrn. 2, 3. Die Steuerbefreiung für Energieerzeugnisse bei der Entwicklung und Herstellung von Triebwerken und Motoren ist auf Luftfahrzeugen beschränkt (§ 27 Abs. 3).

Sonstige Befreiungstatbestände

§ 28 – Befreiungen für bestimmte gasförmige Energieerzeugnisse

Die Steuerbefreiung für bestimmte gasförmige Energieerzeugnisse (§ 28) findet ihren Ursprung in § 4 Abs. 2 MinöStG. Steuerfrei sind gasförmige Kohlenwasserstoffe, die bei der Lagerung von Abfällen, bei der Abwasserreinigung, bei Verfahren der chem. Industrie und beim Kohleabbau aus Gründen der Luftreinhaltung und aus Sicherheitsgründen angefallen sind, wenn diese zum Verheizen, in ortsfesten Anlagen oder zur Stromerzeugung eingesetzt werden.

§ 29 – Befreiungen für im Betrieb angefallene Energieerzeugnissen

Die Steuerbefreiungsnorm des § 29 EnergieStG knüpft an Handlungen an, die überwiegend gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 4 und 5 von den Herstellungshandlungen ausgenommen sind. Damit soll erreicht werden, dass neben der Steuerentstehung gemäß § 9 auch eine Steuerentstehung gemäß § 22 bzw. § 23 ausgeschlossen ist. Die Steuerbefreiung gilt ferner sowohl für Energieerzeugnisse nach § 4 als auch für Nicht-§ 4-Energieerzeugnisse. Voraussetzung für die Steuerbefreiung der gewonnenen Energieerzeugnisse ist u.a., dass die Energieerzeugnisse zu den in § 2 Abs. 3 genannten Zwecken eingesetzt werden.

Steuerentstehungstatbestand bei zweckwidriger Verwendung (§ 30)

Entsprechend dem Steuerentstehungstatbestand (§ 13 Abs. 2 MinöStG) entsteht die Steuer nach § 30 Abs. 1 S. 1 EnergieStG bei zweckwidriger Verwendung.

Da der Erlaubnisinhaber (wie bisher) nicht unter Steueraussetzung bezieht, muss auch der Transport zwischen Steuerlager und Erlaubnisinhaber steuerrechtlich abgesichert sein. Entsprechend normiert § 26 Abs. 1 S. 1, dass eine zweckwidrige Verwendung auch dann vorliegt, wenn die Energieerzeugnisse nicht in den Betrieb aufgenommen bzw. der Verbleib nicht festgestellt werden kann (siehe § 13 Abs. 2 Nrn. 1, 5 MinöStG).

Mit der Abgabe an einen Nichtberechtigten entsteht die Steuer. Steuerschuldner wird der Abgebende.

Um für diesen Fall daneben auch den Nichtberechtigten als Steuerschuldner in Anspruch nehmen zu können, ist ausdrücklich in § 30 Abs. 1 S. 2 EnergieStG der Satz aufgenommen worden, dass im Falle der Abgabe an einen Nichtberechtigten, „**die Steuer für diese Energieerzeugnisse im Zeitpunkt der Abgabe auch in der Person des Nichtberechtigten entsteht**“. Die Steuer entsteht also auch in der Person des Nichtberechtigten und dieser wird auch zum Steuerschuldner (§ 30 Abs. 2 S. 2). Dieser Grundsatz gilt ebenso bei Abgabe durch ein Steuerlager (§ 30 Abs. 1 S. 6).

4. Wesentliche Inhalte des Kapitels 5

Steuerentlastung

Grundsätze

Die Steuerentlastungen sind geschlossen im Kapitel 5 (§§ 45-60) niedergelegt worden. Es ist ein einheitlicher Oberbegriff (Steuerentlastung) gewählt worden, um die jeweilige Auflistung sämtlicher Varianten (Steuererlass, Steuererstattung und Steuervergütung) zu vermeiden. Wird der Oberbegriff nicht verwendet, kommt nur die angesprochene Variante in Betracht.

Steuerentlastungen im Überblick

Entlastungsfälle nach allgemeinen Grundsätzen im Verbrauchsteuerrecht

Entlastung bei Verbringen aus dem Steuergebiet

- § 46 Abs. 1 Nr. 1: Grundsatz: Verbringen in andere Mitgliedstaaten (Verbringen zu gewerblichen Zwecken, Versandhandel)
- § 46 Abs. 1 Nrn. 2, 3: erweitert bei Kohle und Erdgas um die Ausfuhr

Entlastung durch Aufnahme in ein Steuerlager

- § 47 Abs. 1 Nr. 1: Entspricht den Grundsätzen im Verbrauchsteuerrecht. Die Aufnahme einer versteuerten Ware in ein Steuerlager führt zur Entsteuerung, da bei einem weiteren Entfernen wieder eine Steuer entstehen würde (Vermeidung einer Doppelbesteuerung).

Entlastung in Sonderfällen

- § 47 Abs. 1 Nr. 2: Entlastungsmöglichkeit für gasförmige Kohlenwasserstoffe, die bei der Verladung, Lagerung von Energieerzeugnissen etc. angefallen sind und zu begünstigten Zwecken verwendet werden bzw. zur Herstellung von Energieerzeugnissen dienen
- § 47 Abs. 1 Nr. 3: „Verwendung zu steuerfreien Zwecken nach § 25“
Sind versteuerte Gase und Schweröle nachweislich zu steuerfreien Zwecken verwendet worden, besteht die Möglichkeit der Entlastung.
- § 47 Abs. 1 Nr. 4: „Verwendung zu Zwecken nach § 26“
Versteuerte Schweröle und Gase werden im Rahmen des „Herstellerprivilegs“ (Eigenverbrauchsprivileg) eingesetzt. Möglichkeit der steuerlichen Entlastung
- § 48: Entlastungsmöglichkeit bei Vermischungen von gekennzeichnetem Gasöl mit anderem Gasöl
- § 49: Entlastung für Gasöle, die auf Grund eines besonderen wirtschaftlichen Bedürfnisses zum Verheizen eingesetzt werden

– § 50: Entlastung für Biokraft- und Bioheizstoffe

Die in § 2a MinöStG normierte Steuerbegünstigung, die gem. § 2a Abs. 1 S. 2 MinöStG auf Antrag als Erlass oder Erstattung gewährt wird, wird im EnergieStG gem. § 50 als Steuerentlastung ausgestaltet. Inhaltlich entspricht die Regelung dem § 2a MinöStG.

Hinweis:

Da festgestellt worden ist, dass die Begünstigung der Biokraftsstoffe teilweise zu einer Überkompensation geführt hat, wird die „vollständige Entlastung“ dauerhaft nicht beibehalten und dementsprechend eine teilweise Besteuerung eingeführt. (siehe § 50 Abs. 3 EnergieStG und Art. 16 Abs. 3 EnergieStRL: „Die von den Mitgliedstaaten angewandten Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen sind entsprechend der Entwicklung der Rohstoffpreise zu modulieren, damit sie nicht zu einer Überkompensation der Mehrkosten im Zusammenhang mit der Erzeugung ... führen“)

– § 51: Entlastung für bestimmte Prozesse und Verfahren

Die Regelung ist auf Grund des EUGH-Urteils (vom 29. April 2004, RS C 240-01) zum Verheizen erforderlich geworden, um bestimmte Verwendungen nicht der endgültigen Besteuerung zu unterwerfen. Siehe dazu Art. 2 Abs. 4 EnergieStRL.

Nach der bisherigen Auslegung des Verheizensbegriffs waren diese Prozesse überwiegend steuerfrei.

Zur Umsetzung des „Verheizensurteils“ siehe Definition in § 2 Abs. 5: „Verbrennen zur Erzeugung von Wärme“.

– § 52: Steuerliche Entlastung, wenn versteuerte Energieerzeugnisse für die gewerbliche Schiff- bzw. Luftfahrt eingesetzt werden. Anders als § 27 (steuerfreie Verwendung) gilt die Entlastungsregelung für alle Energieerzeugnisse.

– § 53: „Stromerzeugung und KWK“

– Umsetzungsverpflichtung des Art. 14 Abs. 1 Buchst. a): Energieerzeugnisse, die zur Stromerzeugung eingesetzt werden (input) sind obligatorisch frei zu stellen. Eine Ausnahme wird nach der Richtlinienregelung nur aus „umweltpolitischen“ Gründen zugelassen. Dieses Merkmal ist restriktiv anzuwenden.

– Hinsichtlich der Energieerzeugnisse, die für Kraft-Wärme-Kopplung verwendet werden, stellt die Richtlinie in Art. 15 Abs. 1 Buchst. c) die Befreiung in das Ermessen der Mitgliedstaaten (fakultative Befreiung).

– Die Bereiche der Besteuerung der Stromerzeugung und der Kraft-Wärme-Kopplung werden neu geregelt.

§ 53 Abs. 1 Nr. 1: Sämtliche Stromerzeugungsanlagen mit einer elektrischen Nennleistung von mehr als zwei Megawatt (KWK-Anlagen, Gas- und Dampfturbinenanlagen etc.).

§ 53 Abs. 1 Nr. 2: Steuerentlastung für ortsfeste KWK-Anlagen (Wirkungsgrad mind. 70%): Bedeutung vor allem für

– kleine KWK-Anlagen 2 MW und weniger

– KWK, die nicht Strom erzeugt, sondern Druckluft und Wärme

– Anmeldepflicht für gewerblich genutzte KWK-Anlagen, kein Erlaubnisvorbehalt

– § 54: Steuerentlastung für Unternehmen

Anwendungsbereich § 54

- „Grundprinzip“ im jetzigen § 25 Abs. 1 Nr. 5 iVm Abs. 3a verankert
- Erfasst wird aber auch die Verwendung in Anlagen nach § 3
- Regelung hat insbesondere Bedeutung für Anlagen, die nicht in den Anwendungsbereich des § 53 fallen
- Auswirkung dieser Struktur auf Anlagen zur gekoppelten Erzeugung von Kraft und Wärme mit > 60% aber < 70%. Zurzeit wird der sog. Ökosteuer-Anteil (20,45 €) entlastet.
 - § 55: Steuerentlastung für Unternehmen in Sonderfällen
 - § 56 : Entlastung für den „Öffentlichen Personennahverkehr“
 - § 57: Entlastung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft
 - § 58: „Gewächshäuser“
- Hinweis: beihilferechtliche Genehmigung ist noch nicht erteilt
- § 59: Steuerentlastung für Diplomatenbenzin und -dieselmkraftstoff
- § 60: Steuerentlastung bei Zahlungsausfall

5. Anhang: Kohlebesteuerung, Kapitel 3

Steuerrechtliche Abwicklung

Spricht das Energiesteuergesetz von Kohle, ist „Steinkohle, Braunkohle und Koks“ gemeint (siehe Begriffsbestimmung § 1 Abs. 8). Von der in der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit, hinsichtlich der Besteuerung zwischen „betrieblicher“ und „nichtbetrieblicher“ Verwendung zu differenzieren, ist kein Gebrauch gemacht worden. Das Energiesteuergesetz enthält einen einheitlichen Steuersatz von 0,33 GJ/Nettoheizwert (§ 2 Abs. 1 Nr. 9) und orientiert sich damit an dem Mindeststeuersatz der Richtlinie (siehe Anhang Tabelle C: betriebliche Verwendung 0,15 GJ/Bruttoheizwert und nichtbetriebliche Zwecke: 0,3 GJ/Bruttoheizwert) für nichtbetriebliche Zwecke. Die Bemessungsgrundlage (Gigajoule/Nettoheizwert) ist gewählt worden, um dem unterschiedlichen Energiegehalt der Kohle Rechnung zu tragen. Da in der Kohlewirtschaft der Brennwert keine gängige Abrechnungsgröße ist, wird der Heizwert (anstelle des Brennwertes) zugrunde gelegt. Üblich ist im Kohlehandel die Bemessungsgröße nach Steinkohleeinheiten (SKE). Daraus lässt sich aber einfach durch Umrechnung der Brennwert ermitteln. Die Orientierung an dem Mindeststeuersatz der Richtlinie für nichtbetriebliche Zwecke verdeutlicht, dass der Forderung, eine energieadäquate Besteuerung im Vergleich zu Erdgas und Heizöl vorzunehmen, nicht erfolgt ist.

Bei der Ausgestaltung der Steuerentstehungstatbestände sind die Vorgaben der Energiesteuerrichtlinie zu beachten. Gem. Art. 21 Abs. 5 4. UAbs. entsteht die Steuer für Steinkohle, Braunkohle und Koks **„zum Zeitpunkt der Lieferung“** durch Unternehmen, die zu diesem Zweck bei den zuständigen Behörden registriert sein müssen. Die Entscheidung, welche Lieferung zugrunde gelegt wird, hat maßgeblichen Einfluss auf die Steuerentstehung. Damit war die grundsätzliche Frage zu entscheiden, ob die Besteuerung möglichst früh oder zu einem späten Zeitpunkt eintreten soll. Im Wesentlichen sind nunmehr verschiedene Optionen möglich.

Grundtatbestand der Steuerentstehung ist die Lieferung an Personen im Steuergebiet (§ 33). Steuerschuldner wird der Lieferer. Das ist jeder, der gewerbsmäßig Kohle liefert.

Die Zuordnung „Kohlelieferer“ hängt also **nicht** von einer Erlaubnis ab. Erst dann, wenn der Lieferer **unversteuert** Kohle beziehen will, ist eine Erlaubnis notwendig. Die Erlaubnis ist also nicht statusbegründend, sondern nur dann von Bedeutung, wenn der Kohlelieferer **unversteuert** Kohle beziehen will.

Diese Wahlmöglichkeit für Kohlelieferer, bereits versteuerte Kohle beziehen und weiter liefern zu können, ohne dafür selbst Steuerschuldner zu werden oder auch die Möglichkeit zu haben, die Steuer erst auf der letzten Handelsstufe bei der Lieferung an den Endverwender entstehen zu lassen, dient den wirtschaftlichen Interessen der Beteiligten.

Entsprechende Bestimmungen gelten für die Kohlebetriebe. Dabei handelt es sich um Betriebe, in denen Kohle gewonnen oder bearbeitet wird. Auch der Status des Kohlebetriebes hängt nicht von einer Erlaubnis ab. Nur für den Fall des unversteuerten Bezuges ist eine solche notwendig. Aus Gründen der steuerlichen Überwachung muss sich der Kohlebetrieb aber **anmelden** (§ 31 Abs. 4).

So kann z.B. ein Kohlebetrieb (Kohlegrube) unversteuert die Kohle an eine Kokerei (Kohlebetrieb mit Erlaubnis) abgeben und diese wiederum unversteuert oder versteuert an einen Kohlelieferer (abhängig von einer Erlaubnis). Das „System“ einer unversteuerten Lieferung an Erlaubnisinhaber, ermöglicht die Versteuerung bis auf die letzte Handelsstufe zu verlagern.

Eingebunden in die steuerrechtlich relevanten Lieferungen ist eine weitere Gruppe von Erlaubnisinhabern: „Erlaubnisinhaber zur steuerfreien Verwendung“ (§ 37).

Dazu gehören z.B. Betreiber, die die Kohle nicht zu Heizzwecken (z.B. Stahlwerk) oder zur Stromerzeugung (Kohlekraftwerk) verwenden. Als Erlaubnisinhaber können sie die Kohle unversteuert beziehen oder aber ohne Erlaubnis versteuert beziehen und den Weg über ein Vergütungsverfahren bestreiten. Erweitert wurde der Katalog der Steuerbefreiungen um die Kohleverwendung für chemische Reduktionsverfahren in Hochöfen (§ 37 Abs. 2 Nr. 4) und befristet bis 31.12.2010 um den „Hausbrand“.

Weitere Entstehungstatbestände sind die Verwendung der Kohle durch einen Lieferer (§ 32 Abs. 1 Nr. 2) bzw. durch einen Kohlebetrieb selbst gem. § 32 Abs. 1 Nr. 3. Diese Ergänzung ist notwendig, da es in diesen Fällen an einer Lieferung fehlt und damit der Grundtatbestand nicht zur Abwendung gelangt.

Steuerschuldner wird in diesen Fällen der Kohlelieferer oder der Kohlebetrieb selbst.

Hinsichtlich des Verbringens der Kohle aus anderen Mitgliedstaaten bzw. der Einfuhr in das Steuergebiet wird in den §§ 34 und 35 im Wesentlichen auf die sinnngemäße Anwendung der allgemeinen Bestimmungen im EnergieStG verwiesen (Kapitel 2 Abschnitt 2: §§ 15ff). Hinsichtlich des Einfuhrtatbestandes gelten, wie grundsätzlich im Verbrauchsteuerrecht, für die Steuerentstehung die Vorschriften des Zollrechts sinngemäß. Bei all diesen Tatbeständen kommt es aber auch dann nicht zu steuerrechtlichen Folgen, wenn der Empfänger der Kohle eine Erlaubnis zum Bezug für unversteuerte Ware besitzt. Damit ist auch hier eine Verzahnung mit den Steuerbefreiungstatbeständen erfolgt.

6. Anhang: Besteuerung von Erdgas, Kapitel 4

Richtlinienregelungen

Die Energiesteuerrichtlinie weist in Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Erdgas als ein Energieerzeugnis aus und weitet durch Art. 3 den Anwendungsbereich der Systemrichtlinie entsprechend aus. Damit handelt es sich nunmehr bei Erdgas um einen generell harmonisierten Steuergegenstand. Dennoch gelten die Regelungen über das Steueraussetzungsverfahren nicht für Erdgas, da Erdgas nicht vom Anwendungsbereich des Art. 20 der Energiesteuerrichtlinie erfasst wird. Dementsprechend und somit richtlinienkonform gelten die Bestimmungen von Kapitel 2 nicht für Erdgas. Allein schon aus der Tatsache, dass Erdgas überwiegend leitungsgebunden ist, ergibt sich, dass das Steueraussetzungsverfahren als Steuersystem nicht geeignet ist.

In Art. 21 Abs. 5 der Energiesteuerrichtlinie ist eine „eigenständige Besteuerungsgrundlage“ niedergelegt. Die Umsetzung hat dazugeführt, dass die Besteuerung des leitungsgebundenen Erdgases (Regelfall) grundsätzlich mit der Besteuerungssystematik des Stromsteuerrechts vergleichbar ist.

Steuerentstehung, Erdgas leitungsgebunden

Der Hauptsteuerentstehungstatbestand (§ 38) verlangt als Realakt die Entnahme von Erdgas zum Verbrauch aus dem Leitungsnetz. Das Erdgas ist selbst erzeugt oder geliefert worden.

Eine Entnahme zum Verbrauch führt generell zu keiner Steuerentstehung, wenn sich an die Entnahme eine steuerfreie Verwendung anschließt. Diese ausdrückliche Ausnahme ersetzt die gleiche Rechtsfolge, die bislang aus der Gesetzessystematik herzu-leiten war. Erfolgt keine Entnahme aus dem Leitungsnetz, ist der Steuerentstehungsstatbestand nicht verwirklicht. Dementsprechend erfolgt die Belieferung eines Lieferrers, der das Erdgas nicht aus dem Leitungsnetz entnimmt, unbesteuert. Der „Liefererverkehr“ ist somit vergleichbar mit der Beförderung unter Steueraussetzung. Ebenso löst aus gleichen Gründen eine Durchleitung keine Steuerentstehung aus. Gasgewinnungsbetrieb und Gaslager sind für die Steuerentstehung nicht mehr von Bedeutung, da es nicht mehr auf die Entfernung aus diesen Stätten ankommt. Die bisherige Regelung (§ 9 Abs. 3 MinöStG) war stark der Steuerlagerregelung angeglichen. Erdgas unterliegt aber nicht den Regelungen des Steueraussetzungsverfahrens. Klarstellend bestimmt § 38 Abs. 1 S. 2, dass Gasgewinnungsbetriebe und Gaslager zum Leitungsnetz gehören.

Anders als im Stromsteuerrecht ist für die Steuerentstehung nicht Voraussetzung, dass der Lieferer im Steuergebiet ansässig ist. Dieses Merkmal ist für die Bestimmung des Steuerschuldners von Bedeutung. Steuerschuldner ist grundsätzlich der Lieferer.

Ist der Lieferer jedoch nicht im Steuergebiet ansässig, ist der derjenige Steuerschuldner, der das Erdgas aus dem Leitungsnetz entnimmt. Ebenfalls ist der „Entnehmer“ Steuerschuldner, wenn er selbst Lieferer ist.

Es besteht für den Lieferer „lediglich“ eine Anmeldepflicht. Die Anmeldung ist nicht statusbegründend. Gerade im Hinblick auf eine weitere Liberalisierung des Erdgasmarktes werden steuerschuldrechtliche Störungen beim mehrstufigen Handel vermieden, wenn auf einer Handelsstufe die „Anmeldung“ fehlt. Aus diesem Grund wird

auch keine Erlaubnis verlangt. Es besteht in der VO die Möglichkeit, ein Nachweispapier vorzusehen, um die Bezugsberechtigung dokumentieren zu können.

Steuerentstehung verflüssigtes Erdgas

Für verflüssigtes Erdgas sieht das Erdgaskapitel eigenständige Regelungen vor. Die Steuer entsteht, sobald Erdgas zwecks Verflüssigung dem Leitungsnetz entnommen wird, da diese Entnahme fiktiv einer Entnahme zum Verbrauch gleichgestellt ist. Wird verflüssigtes Erdgas in das Steuergesetzgebiet verbracht oder eingeführt, wird die Besteuerung ebenfalls durch eigenständige Regelungen sichergestellt. Diese Steuerentstehungstatbestände entsprechen den Regelungen, die für die in § 4 genannten Energieerzeugnisse gelten.

Weitere Entstehungstatbestände

Auch das Erdgaskapitel sieht eine Differenzbesteuerung vor, wenn sich der Verwendungszweck und damit ggf. auch der Steuersatz ändert. Diese Vorschrift kompensiert den Wegfall der zweckwidrigen Verwendung bei einer Steuerermäßigung.

Beibehalten wurde der aus dem Mineralölsteuergesetz bekannte Auffangtatbestand, der nunmehr in das separate Erdgaskapitel aufgenommen worden ist.

Steuerbefreiung

Eine Steuerbefreiung existiert im Rahmen des sog. Herstellerprivilegs. Weitere Befreiungstatbestände sieht der Entwurf nicht vor und entspricht damit im Wesentlichen der bestehenden Rechtslage. Anspruchsberechtigt ist der Inhaber eines Gasgewinnungsbetriebes. Nur aus diesem Grund existiert eine Definition des Gasgewinnungsbetriebes, die sich an die Definition des Herstellungsbetriebes von in § 4 genannten Energieerzeugnissen anlehnt.

Steuerentlastung

Beibehalten wurde die Steuerentlastung sowohl bei dem Verbringen in andere Mitgliedstaaten als auch bei einer Ausfuhr. Diese Möglichkeit besteht nicht für sämtliche Energieerzeugnisse.

Ebenfalls wurde die Steuerentlastung für versteuertes Erdgas beibehalten, welches nicht als Kraft- oder Heizstoff oder zur Aufrechterhaltung eines Herstellungsbetriebes von in § 4 genannten Energieerzeugnissen eingesetzt worden ist.

Die bestehende Regelung für die Entlastung bei einer Verwendung in bestimmten KWK-Anlagen ist erweitert worden, um der Energiesteuerrichtlinie Rechnung zu tragen (vgl. Begründung). Der Entwurf sieht auch eine Steuerentlastung vor, wenn Erdgas in ortsfesten Anlagen zur Stromerzeugung verwendet worden ist. Damit wird teilweise der „alte“ § 32 des MinöStG obsolet. Beibehalten wurden grundsätzlich auch die Steuerentlastungen für den Öffentlichen Personennahverkehr, für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und die Steuerentlastung für Gewächshäuser.

Besteuerung des produzierenden Gewerbes – Vereinbarkeit mit EU-Recht ab 2007

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Universität Tübingen

Wegen der weitgehenden Kompetenzen der EG nach Art. 93 EG-Vertrag bei den Verbrauchsteuern ist die nationale Steuersouveränität empfindlich geschmälert. Weil Steuererleichterungen von der EG als Beihilfen i.S.d. Art. 87 EG-Vertrag angesehen werden, bedarf eine Steuerermäßigung für das Produzierende Gewerbe bei Energie- und Stromsteuern einer Genehmigung durch die Kommission.

Nach geltendem Recht wird für das Produzierende Gewerbe zum einen eine 40%ige Tarifiermäßigung auf Mineralöl- und Stromsteuer gewährt. Zum anderen erhält das Produzierende Gewerbe im so genannten Spitzenausgleich eine weitere Entlastung, die letztlich den Steuersatz auf bis zu 3% senkt. Dieser Spitzenausgleich wird unternehmensindividuell bemessen, sodass dem einzelnen Steuerpflichtigen nur noch eine Steuer in Höhe der Entlastung vom Arbeitgeberanteil in der Rentenversicherung sowie ein 5%iger Selbstbehalt bleiben.

Die Fortführung dieser beiden Steuerermäßigungen für das Produzierende Gewerbe im neuen Energiesteuergesetz und im novellierten Stromsteuergesetz hängt von einer Genehmigung der Kommission ab. Nach Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag sind Beihilfen grundsätzlich untersagt, nach Art. 87 Abs. 3 und 88 EG-Vertrag können sie von der Kommission genehmigt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich bei diesen Steuerermäßigungen um eine Beihilfe im Sinne dieser Vorschriften handelt. Nach der Rechtsprechung des EuGH gilt als Beihilfe jeder vermögensrechtliche Vorteil, der nicht am Markt erwirtschaftet wird, zu Lasten staatlicher Haushalte geht und selektiv bestimmte Unternehmen und Produktionszweige begünstigt. Steuerermäßigungen treffen das Steueraufkommen des Staats und sind nicht am Markt erwirtschaftet. Zweifel an der Selektivität treten aber auf, weil eine Ermäßigung für das Produzierende Gewerbe die gesamte deutsche Wirtschaft außerhalb der Bereiche Handel, Transport und Dienstleistungen erfasst, d.h. nicht selektiv einzelne Betriebe oder Produktionszweige begünstigt, sondern ein gespaltenes Tarifsysteem aus zwei Regelsteuersätzen für das Produzierende Gewerbe und für den Rest der deutschen Wirtschaft vorsieht. Der EuGH hat jedoch diese Argumente in der Entscheidung über die Wiener Pipeline im österreichischen Parallellfall verworfen, in dem eine Steuerermäßigung für die „Herstellung körperlicher Güter“ gewährt wurde, weil der Umfang der begünstigten Produktionsbereiche die Selektivität der Beihilfe nicht verneinen könnte. Mithin ist davon auszugehen, dass die Fortführung der Steuerermäßigung von Kommission und EuGH als Beihilfe nach Art. 87 EG-Vertrag angesehen wird.

Da die 40%ige Steuersatzermäßigung bereits bis zum Jahre 2011 von der EG-Kommission genehmigt wurde und nicht geändert werden soll, konzentriert sich das Beihilfeproblem auf den Spitzenausgleich. Für ihn ist 2007 eine neue Genehmigung erforderlich.

Die Kommission hat ihr Beihilfeermessen im so genannten „Beihilferahmen“ generalisierend gebunden. Unter den – in diesem Falle unstrittigen – Voraussetzungen, dass die verbleibende Steuer noch eine beachtliche positive Wirkung auf den Umweltschutz hervorruft, die Steuerermäßigung von Anfang an gesetzlich fixiert ist und nicht dem Schutz nationaler Überkapazitäten oder veralteter Produktionsstrukturen dient, kommt eine Genehmigung der Kommission nach Rz. 51 Nr. 1 Beihilferahmen in zwei Alternativen in Betracht.

Erstens können Steuerermäßigungen genehmigt werden, wenn die Befreiung Gegenstand einer Vereinbarung zwischen einem Mitgliedstaat und Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen ist, welche die Unternehmen zur Verwirklichung von Umweltschutzziele verpflichten, genaue Kontrollen der Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen sowie Sanktionen bei Nichtbefolgung vorsehen. Die Klimaschutzvereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem BDI sowie die Selbstverpflichtungserklärungen der Unternehmensvereinigungen des Produzierenden Gewerbes stellen derartige Vereinbarungen dar. Sie sind zwar ähnlich wie Koalitionsvereinbarungen nicht rechtlich sondern nur politisch verbindlich. Das genügt aber aus der Perspektive der EG, denn ihr kommt es allein darauf an, dass der jeweilige Mitgliedstaat tatsächlich und voraussehbar Umweltschutzziele erreicht. Eine Kontrolle der eingegangenen Verpflichtungen ist durch das Monitoringssystem des RWI ausdrücklich vorgesehen. Sanktionen sind zwar in den Vereinbarungen nicht *expressis verbis* aufgeführt; beide Parteien erklären jedoch, dass sie davon ausgehen, dass der Staat während der Befolgung der Vereinbarungen keine zusätzlichen ordnungs- oder fiskalpolitischen Maßnahmen zum Umweltschutz ergreifen wird. Im Umkehrschluss wird er also solche Sanktionen ergreifen, falls die Verträge nicht eingehalten werden. Die erste Alternative des Beihilferahmens gestattet mithin eine Genehmigung der Steuerermäßigung durch die Kommission.

Die zweite Alternative verzichtet sogar auf eine Umweltschutzvereinbarung, wenn die Herabsetzung einer von der EG harmonisierten, nationalen Steuer noch eine effektive Steuerlast über dem gemeinschaftlich vorgesehenen Mindestbetrag bewirkt. Das ist zweifellos in Deutschland der Fall, sodass eine Genehmigung auch nach der zweiten Alternative ergehen kann.

Sie darf sich auf zehn Jahre nach Genehmigungsdatum erstrecken. Die Zeiten aus früheren Genehmigungen sind nicht einzurechnen. Der der Genehmigung zu Grunde liegende Beihilferahmen verliert zwar zu Ende 2007 seine Gültigkeit, eine darauf gestützte Genehmigung längerer Zeitspanne bleibt aber gültig. Davon muss auch die Kommission ausgegangen sein, denn sie selbst hat für ihren Beihilferahmen eine Gültigkeitsdauer von sechs Jahren und dennoch darin Genehmigungen von bis zu zehn Jahren vorgesehen.

Die Genehmigung muss indessen auch mit übrigen Europarecht im Einklang stehen. Hier ist in neuerer Zeit die Energiesteuerrichtlinie hinzugetreten, welche bei der Verwendung von Energieträgern zu bestimmten Zwecken und von Strom Steuerermäßigungen gestattet. Die Anforderungen dieser Richtlinie müssen für die Erteilung der Genehmigung zusätzlich zum Beihilferahmen erfüllt werden. Art. 17 Abs. 1 i.V.m. Art. 11 Abs. Energiesteuerrichtlinie erlaubt eine Ermäßigung auf Energie- und Stromsteuern ebenfalls in zwei Alternativen. Die erste Alternative gestattet Steuerermäßigungen für energieintensive Betriebe. Das sind Betriebseinheiten, die nicht kleiner als

Teile eines Unternehmens sind und entweder Energie- und Strombeschaffungskosten von mindestens 3% ihres Produktwertes haben oder bei denen die zu entrichtende Energiesteuer mindestens 0,5% des von ihnen geschaffenen Mehrwerts beträgt. Eine deutsche Steuertarifsenkung für das gesamte Produzierende Gewerbe zielt indessen nicht auf den einzelnen energieintensiven Betrieb. Die ungewöhnliche Formulierung in der Richtlinie, dass energieintensive Betriebe aus „Betriebseinheiten, die nicht kleiner als Teile eines Unternehmens sind,“ bestehen, erlaubt jedoch auch Steuerermäßigungen für gesamte Branchen. Die dort gegebene Begriffsbestimmung ist keine vollständige Definition, sondern will nur am unteren Rand verhindern, dass Kleinsteinheiten unterhalb eines Unternehmensteils, also einzelne Fabriken, Betriebsstätten usw. angesprochen werden und so das Ermäßigungsgeschehen atomisieren.

Die weitere Voraussetzung zur Ermäßigung ist aber bei einer deutschen Tarifsenkung für das „Produzierende Gewerbe“ nicht gegeben. Mit diesem Begriff werden Branchen angesprochen; die Energiesteuerrichtlinie will Ermäßigungen hingegen nur für die dort näher definierten energieintensiven Betriebe zulassen. Es lässt sich nicht behaupten, dass mit dem Terminus des Produzierenden Gewerbes allein Betriebe mit den in der Richtlinie genannten hohen Energie- und Strombeschaffungskosten oder Energiesteuerlasten erfasst würden. Das deutsche Steuergesetz orientiert sich an Branchen, die europäische Richtlinie hingegen am Energieverbrauch. Nach dieser Alternative kann die deutsche Steuertarifsenkung mithin nicht genehmigt werden.

Die zweite Alternative des Art. 17 Energiesteuerrichtlinie gestattet sie jedoch, wenn Vereinbarungen mit Unternehmen oder Unternehmensverbänden oder Regelungen über handelsfähige Zertifikate bestehen oder wenn gleichwertige Regelungen umgesetzt werden, sofern damit Umweltschutzziele erreicht werden. Wie bereits zum Beihilferahmen erläutert, bestehen derartige Vereinbarungen zwischen Bundesregierung und BDI sowie als Selbstverpflichtungserklärungen der deutschen Wirtschaftsverbände. Des Weiteren hat der deutsche Staat mit dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz die in der Richtlinie angesprochenen Regelung über handelsfähige Zertifikate nach den Kyotozielen eingerichtet. Diese Alternative ermöglicht mithin eine Genehmigung der Kommission.

Obwohl Art. 87 Abs. 3 EG-Vertrag, Beihilferahmen und Energiesteuerrichtlinie nur erlauben, dass die Kommission genehmigen „kann“, hat die Kommission als ermessensbindende Leitlinie in Rz. 72 Beihilferahmen erklärt, dass sie bei Erfüllung aller Voraussetzungen genehmigen „wird“. Damit ist ihr Ermessen auf Null geschrumpft; faktisch lassen ihr allerdings die zahlreichen, unbestimmten Rechtsbegriffe von Rahmen und Richtlinie noch Bewertungsspielräume.

Eine Pflicht des deutschen Mitgliedstaates zur Fortführung der bisherigen Steuerermäßigung für das Produzierende Gewerbe besteht freilich nicht. Der nationale Steuersouverän ist frei in der politischen Entscheidung, ob er die Wirtschaft entlasten will oder nicht. Wenn er sich aber zur Steuerbefreiung entschieden hat, muss er nach Art. 88 EG-Vertrag die Steuerermäßigung vor ihrem Inkrafttreten bei der Kommission notifizieren und ihre Genehmigung abwarten. Im Ergebnis steht also einer Fortführung des Spitzenausgleichs und der Steuersatzermäßigung im neuen Energiesteuergesetz und im novellierten Stromsteuergesetz europarechtlich nichts im Wege.

Diskussion

zu den Referaten von Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof und RD Bongartz

Moderation: Günter Roeder,
Rechtsanwalt, BASF AG, Ludwigshafen

zusammengefasst von RRin Sonja Bönner, OFD Köln

Gegenstand der Diskussionsrunde war ein Referat von *Herrn Bongartz* zu den Neuerungen im Energiesteuerrecht und ein Vortrag von *Herrn Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof* zur europarechtlichen Genehmigungsfähigkeit der Ermäßigung von Energie- und Stromsteuern für das Produzierende Gewerbe.

Herr Roeder lenkte die Diskussion zunächst auf die Änderungen auf dem Energiesteuersektor. Im Anschluss daran wurden Probleme des zweiten Vortrages behandelt.

1. Neuerungen im Energiesteuerrecht

Herr Bongartz stellte die Neuerungen des neuen Energiesteuerrechts umfassend dar. Bislang existiere lediglich der „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromgesetzes“.

Die hauptsächliche Neuerung sei die Erweiterung der Steuergegenstände. Die bisherige Unterscheidung zwischen Mineralölen einerseits und den Steuergegenständen andererseits sei aufgehoben. Liege ein Energieerzeugnis vor, handele es sich auch um einen Steuergegenstand. Insbesondere Kohle und Koks seien nunmehr als Steuergegenstände erfasst. Diese neue Art der Besteuerung sei in einem gesonderten Abschnitt geregelt. *Herr Bongartz* machte deutlich, dass es für eine Steuerbefreiung auf die Verwendung ankomme. Dies gelte auch für private Zwecke. Neu sei auch der Einstieg in die Besteuerung von Biokraftstoff.

Herr Bongartz wies darauf hin, dass eine mögliche Doppelbesteuerung des Ethylalkohols, der als Kraftstoff durch den Auffangtatbestand § 1 Nr. 3 des neuen Energiesteuergesetzes erfasst sei, durch die Vorrangigkeit des Branntweinmonopolgesetzes ausgeschlossen sei.

Weitere Änderungen bestünden bei der Ausgestaltung des Steuertarifs. Es gäbe nun für alle Fälle „feste“ Steuersätze. Die Unterscheidung zwischen „Regelsteuersatz“ und „Steuerermäßigung“ sei aufgehoben. Maßgeblich für die Höhe der Besteuerung sei dabei ausschließlich die Verwendung. *Herr Bongartz* legte dar, dass nur die Erzeugnisse nach § 4 des neuen Energiesteuergesetzes am Verfahren der Steueraussetzung teilnehmen könnten. Bei der Überführung in den freien Verkehr kommt es zu einer Steuerentstehung, sofern sich nicht ein Verfahren der Steuerbefreiung anschließt.

Diskussion

Die Diskussion entbrannte zunächst über den Anlass der Erneuerungen. *Herr Bongartz* führte dazu aus, dass mit den Änderungen zunächst die Energiesteuerrichtlinie (EnergieStRL)¹ des Rates umgesetzt werde. Deren vorgegebene Inhalte zur Harmonisierung des Energiesteuerrechts müssten in das deutsche Recht integriert werden. Ferner seien weitere Änderungen im Mineral- und Stromsteuerrecht, für die ein rechtlicher und praktischer Änderungsbedarf bestehe, neu geregelt worden. Zudem habe der Gesetzgeber eine Überkompensation bei der Begünstigung von Biokraftstoffen berücksichtigt und dieser mittels teilweiser Besteuerung entgegenwirken müssen.

Weiter deuteten Vertreter der Wirtschaft darauf hin, dass es für sie von großer Wichtigkeit sei, zu erfahren, wann und wie die tatsächliche Umstellung der Änderungen in der Praxis aussehe. Insbesondere seien schon jetzt umfassende Informationen dazu erforderlich, inwieweit sich die Änderungen bei der Bearbeitung der Fälle in der Verwaltung auswirken.

Herr Bongartz legte dar, dass es vor der endgültigen Beschließung des Gesetzes noch keine Veränderung bei der Bearbeitung der Fälle geben könne. Die Verwaltung bereite sich intensiv auf die Umstellung vor. Insbesondere würde das Personal im großen Umfang geschult, um eine möglichst reibungslose Umstellung zu gewährleisten. Offizielle neue Anträge könne es aber erst dann geben, wenn die gesetzliche Grundlage fest verankert sei. Aufgrund der fortgeschrittenen Vorbereitungsmaßnahmen könne aber die Wirtschaft davon ausgehen, dass die Umstellung ohne nennenswerte Probleme erfolge.

Ferner wurde seitens von Wirtschaftsvertretern darauf hingewiesen, dass durch die Neuerungen im Bereich der Kohle viele Probleme auf die Wirtschaft zukämen. Die Umstellung der internen Infrastruktur stelle dabei ein wesentliches Problem für die Unternehmen dar.

Herr Böhm von ThyssenKrupp erkundigte sich in diesem Zusammenhang nach dem Steuertarif bei der Kohle. Das Gesetz würde hier wohl nicht zwischen betrieblichen und nichtbetrieblichen Zwecken differenzieren.

Herr Bongartz bestätigte zunächst, dass tatsächlich im Rahmen des Steuertarifs nicht zwischen betrieblichen und nichtbetrieblichen Zwecken differenziert worden sei. Dies ließe sich damit begründen, dass der einheitliche Steuersatz sehr niedrig sei und quasi dem Mindeststeuersatz für nichtbetriebliche Zwecke entspräche und die betrieblichen Zwecke überwiegend steuerbefreit seien. Er verwies in diesem Kontext darauf hin, dass zunächst sämtliche Energieerzeugnisse als Steuergegenstände gelten würden. In Art. 2 Abs. 1 Buchst. b) der EnergieStRL sei die Kohle als Energieerzeugnis genannt und müsse daher mit in die Besteuerung einbezogen werden. Die Kohle sei nicht in das Steueraussetzungsverfahren nach § 4 des Energiesteuergesetzes einbezogen worden, sondern für sie gälten eigene Tatbestände. Die Steuerbefreiungstatbestände seien abschließend in § 37 des neuen Energiesteuerrechts genannt. Neben dem Einsatz zu nicht energetischen Zwecken, könne Kohle im Rahmen des „Herstellerprivilegs“ steuerfrei zur Aufrechterhaltung des Betriebes verwendet werden. Dies sei auch bei der

1 RL 2003/96 EG des Rates vom 27.10.2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom; am 31.10.2003 in Kraft getreten.

Stromerzeugung sowie als Probe zur betrieblich erforderlichen Untersuchungen und Prüfungen oder zu Zwecken der Steuer- und Gewerbeaufsicht der Fall.

Herr Bongartz wies darauf hin, dass der wesentliche Einsatzbereich der Kohle auf die Stromerzeugung falle. Die Verwendung der Kohle als Kraftstoff habe wohl keine Bedeutung. Für die Besteuerung der Kohle bliebe daher im Ergebnis das Verheizen durch die Industrie, da wohl beabsichtigt sei, auch den „privaten Hausstand“ zu befreien.

Weiterer Diskussionspunkt war die Einführung der Besteuerung von Biokraftstoffen. *Herr Bongartz* legte abschließend dar, dass in diesem Zusammenhang die EnergieStRL zu berücksichtigen sei und diese eine „vollständige Steuerbegünstigung“ aller Biokraftstoffe wohl nicht erlaube. Eine Begünstigung dürfe nur dann gewährt werden, wenn es zu keiner Überkompensation kommt.

2. Europarechtliche Genehmigungsfähigkeit der Ermäßigung von Energie- und Stromsteuern für das Produzierende Gewerbe

Gegenstand des Vortrages war die Frage, ob Steuerermäßigungen auf dem Energiesteuerrecht eine Beihilfe im Sinne des EU-Rechts darstellen und inwieweit diese gegebenenfalls genehmigungsfähig sind. *Herr Prof. Kirchhof* stellte dar, dass wegen der weitgehenden Kompetenzen der EG nach Art. 93 EG-Vertrag bei den Verbrauchsteuern die nationale Souveränität geschmälert sei. Da Steuererleichterungen nach Art. 87 EG-Vertrag als Beihilfen betrachtet werden würden, bedürfe eine Steuerermäßigung für das Produzierende Gewerbe bei Energiesteuern einer Genehmigung durch die Kommission. Denn auch wenn Beihilfen nach Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag grundsätzlich untersagt seien, könnten sie doch nach Art. 87 Abs. 3 und 88 EG-Vertrag von der Kommission genehmigt werden. Die Steuererleichterungen gäbe es nach der jetzigen Rechtsgrundlage in zwei verschiedenen Formen. Zunächst erhielte das Produzierende Gewerbe eine 40%ige Tarifvermäßigung auf Mineralöl- und Stromsteuer. Zum anderen erhielte das Produzierende Gewerbe im so genannten Spitzenausgleich eine weitere Entlastung, die letztlich den Steuersatz auf bis zu 3% senke.

Herr Prof. Kirchhof erläuterte zunächst den Begriff einer europarechtlichen Beihilfe. Dies stelle nach der Rechtsprechung des EuGH jeden vermögensrechtlichen Vorteil dar, der nicht am Markt erwirtschaftet werde, zu Lasten staatlicher Haushalte gehe und selektiv bestimmte Unternehmen und Produktionszweige begünstige. *Herr Prof. Kirchhof* erläuterte, dass hinsichtlich des Begriffs „Selektivität“ Zweifel angebracht sein könnten. Eine Ermäßigung für das Produzierende Gewerbe erfasse die gesamte deutsche Wirtschaft außerhalb der Bereiche Handel, Transport und Dienstleistungen. Es würden daher nicht einzelne Betriebe oder Produktionszweige begünstigt, sondern es gäbe ein gespaltenes Tarifsysteem für das Produzierende Gewerbe einerseits und den Rest der deutschen Wirtschaft andererseits. Dieser Argumentation habe sich der EuGH jedoch in seiner Entscheidung über die Wiener Pipeline im österreichischen Parallelfall verwehrt. Der Umfang der begünstigten Produktionsbereiche könne nicht den Begriff der Selektivität verneinen. *Herr Prof. Kirchhof* setzte sich mit den einzelnen Tatbestandsmerkmalen auseinander und kam zu dem Schluss, dass es sich bei der Steuerermäßigung um eine Beihilfe handle.

Herr Prof. Kirchhof stieg danach in die nähere Prüfung der Genehmigung ein. Er legte dar, dass sich die Kommission in dem Beihilferahmen generalisierend gebunden habe.

Neben verschiedenen anderen Voraussetzungen stellte *Herr Prof. Kirchhof* dar, dass es insbesondere bei der Genehmigung darauf ankomme, dass die verbleibenden Steuern noch eine beachtliche positive Wirkung auf den Umweltschutz hervorrufe. Eine Genehmigung nach Rz. 51 des Beihilferahmens komme in zwei Alternativen in Betracht.

Bei der ersten Alternative sei entscheidend, dass die Ziele des Umweltschutzes auch tatsächlich verwirklicht würden. Bei der zweiten Alternative könne auf den Umweltschutz verzichtet werden, wenn die Herabsetzung einer von der EG harmonisierten, nationalen Steuer noch eine effektive Steuerlast über dem gemeinschaftlichen vorgesehenen Mindestbeitrag bewirke. Beide Alternativen seien nach der Ansicht von *Herrn Prof. Kirchhof* verwirklicht.

Die Genehmigung gelte dabei über den Gültigkeitszeitraum des Beihilferahmens, der bis Ende 2007 bestehe, hinaus.

Auf Nachfrage erläuterte *Prof. Kirchhof*, dass dies seinen Grund darin habe, dass die Kommission selbst davon ausgegangen sein muss, dass eine Genehmigung über die Gültigkeitsdauer des Beihilferahmens gelten soll. Sie habe in ihrem Beihilferahmen eine Gültigkeitsdauer von sechs Jahren und dennoch darin eine Genehmigung von bis zu zehn Jahren vorgesehen. Folglich sei die Gültigkeit der Genehmigung nicht von der auf ihm beruhenden Beihilferahmens abhängig.

Weiter stellte *Prof. Kirchhof* dar, dass die Genehmigung auch mit dem übrigen Europrakt in Einklang stehen müsse. Es seien die Anforderungen aus der neu hinzugetretenen EnergieStRL zu beachten. Nach Art. 17 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1 der EnergieStRL sei eine Steuerermäßigung ebenfalls in zwei Alternativen möglich. Die erste Alternative sähe eine Ermäßigung für energieintensive Betriebe vor. Abweichend davon käme es im deutschen Recht nicht auf den einzelnen energieintensiven Betrieb, d.h. den Verbrauch an. Es reiche die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Branche aus. Die deutsche Ermäßigung für das gesamte Produzierende Gewerbe sei nach dieser Alternative folglich nicht möglich. Nach der zweiten Alternative sei jedoch eine Steuerermäßigung genehmigungsfähig, wenn Vereinbarungen mit Unternehmen oder Regelungen über handelsfähige Zertifikate bestünden. Voraussetzung dabei sei, dass der Umweltschutz erreicht werden würde. Solche Vereinbarungen bestünden zwischen der Bundesregierung und dem BDI und ferner als Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaftsverbände. Folglich sei eine Steuerermäßigung nach dieser Alternative möglich.

Diskussion

Die Diskussion rankte zunächst um den Begriff des Umweltschutzes. Zu klären war die Frage, ob dieser durch die EnergieStRL erreicht sei. Nach *Herrn Prof. Kirchhof* sei dies der Fall, denn dies sei bereits erklärtes Ziel der EnergieStRL. Durch die erhöhte Besteuerung der Energie werde der Anreiz zum sparsamen Verbrauch von Energie und somit eine Verbesserung des Umweltschutzes geschaffen.

Herr Filtzinger vom Finanzministerium Rheinland-Pfalz fragte, an wen sich das in der Energiesteuerrichtlinie verankerte Ziel – Verbesserung des Umweltschutzes – richte und wer für dessen Umsetzung verantwortlich sei. *Herr Prof. Kirchhof* erläuterte, dass Adressat der Mitgliedstaat sei. Dieser habe für den Umweltschutz Sorge zu tragen und

ihn umzusetzen. Dies sei auch Inhalt des neuen deutschen Energiesteuerrechts, in dem eine Verbesserung des Umweltschutzes angestrebt sei.

Weitere Kontroversen rankten sich um den Begriff des Produzierenden Gewerbes.

Herr Alexander, Richter am Finanzgericht Düsseldorf deutete auf die schwierige Anwendung des Begriffs des Produzierenden Gewerbes hin. Häufig ergäben sich Abgrenzungsprobleme. Dieser Anknüpfungspunkt stelle insbesondere für landwirtschaftliche Betriebe ein Problem dar.

Herr Prof. Kirchhof legte zunächst den Unterschied dieses Begriffes zu den in der europäischen Richtlinie genannten Voraussetzungen dar. Nach dem europäischen Regelwerk komme es alleine auf den energieintensiven Betrieb, sprich den konkreten Verbrauch an. Das deutsche Recht verwende den Begriff des Produzierenden Gewerbes. Darin bestehe ein wichtiger Unterschied, denn es lasse sich nicht sagen, dass jedes Produzierende Gewerbe allein wegen seiner Zugehörigkeit dazu einen energieintensiven Betrieb führe. Daher komme es zu den bereits oben dargestellten Problemen im Rahmen der Genehmigung. Die Abgrenzungsproblematiken um den Begriff des Produzierenden Gewerbes gäbe es durchaus. *Herr Prof. Kirchhof* wies indes darauf hin, dass ein Gesetzgeber auch pauschalieren müsse. Es stehe ihm ferner zu, Steuerermäßigungen nur einem Teil aller Unternehmen zugute kommen zu lassen.

Ferner bereit zur Diskussion, ob die Fortführung der Steuerentlastungen auch im neuen Energiesteuerrecht von der Kommission genehmigt werden würden.

Wie oben bereits dargestellt, kam *Herr Prof. Kirchhof* zu dem Schluss, dass die Steuerermäßigung unter bestimmten Voraussetzungen möglich sei. Zum weiteren Ablauf der geplanten Steuerermäßigung legte *Herr Prof. Kirchhof* dar, dass nach Art. 88 EG-Vertrag die Steuerermäßigung vor ihrem Inkrafttreten bei der Kommission notifiziert werden und ihre Genehmigung abgewartet werden müsse.

Herr Columbus kritisierte im Rahmen um die Begriffsdefinition des Produzierenden Gewerbes, dass Abgrenzungsurteile zu der Frage, ob tatsächlich ein Produzierendes Gewerbe vorliegt, nur unzureichend veröffentlicht würden. *Herr Richter Alexander* verwies auf die gängige Praxis der Gerichte bei der Veröffentlichung der Urteile hin. Es mache keinen Sinn, sämtliche Urteile hinsichtlich der Einstufung des Produzierenden Gewerbes, die eine bereits veröffentlichte Frage beträfen, ein weiteres Mal zu publizieren. Neue Urteile würden stets sowohl im Internet veröffentlicht, als auch in Form von Berichten an die gängigen Zeitschriften weitergegeben. Die bisherige Praxis der Veröffentlichung sei aus seiner Sicht ausreichend.

Herr Roeder dankte den Referenten und der regen Beteiligung des Publikums und schloss damit die Diskussion ab.

Zentrale Zollabwicklung in der Gemeinschaft

Michael Lux, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel¹

Gliederung

1. Zweck, Anwendungsbereich und Probleme einziger Bewilligungen
2. Wie kann die Erteilung einziger Bewilligungen erleichtert werden?
3. Der Vorentwurf einer ZK-DVO-ÄnderungsVO
4. Flankierende Maßnahmen
5. Ausblick

1. Zweck, Anwendungsbereich und Probleme einziger Bewilligungen

Während des letzten Zollrechtstags in Bonn habe ich das Konzept der zentralen Zollabwicklung dargestellt², und zwar sowohl unter der geltenden Rechtslage als auch im Hinblick auf die letzte Änderung des ZK (VO 648/2005) sowie den Vorschlag für einen modernisierten ZK. Ich will mich heute deshalb darauf konzentrieren, die inzwischen erzielten Fortschritte sowie den Stand der Diskussionen zu erläutern.

Zunächst ist es jedoch erforderlich, den Begriff „zentrale Zollabwicklung“ zu definieren. Im Falle der Einfuhr bedeutet dies, dass die Waren nicht am Ort des Eingangs in die Gemeinschaft, sondern am Sitz des Einführers oder bei der für ihn zuständigen Zollstelle zu dem gewünschten Zollverfahren (z.B. Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr, Zolllagerverfahren, aktive Veredelung) angemeldet werden. Die Beförderung zum Sitz des Unternehmens (oder an einen anderen Ort) erfolgt dann je nach dem gewählten Zollverfahren entweder im Rahmen des betreffenden Verfahrens oder die Waren befinden sich mit der Überlassung bereits im freien Verkehr, sodass ein Versandverfahren entbehrlich ist. Nach dem geltenden ZK ist das Anschreibeverfahren hierfür am besten geeignet, weil

- die Anmeldung/Anschreibung am Sitz des Unternehmens erfolgt
- und im Falle der Überführung in den freien Verkehr die Zollschuld am Sitz des Unternehmens entsteht (und nicht – wie im Falle des vereinfachten Anmeldeverfahrens – bei der Eingangszollstelle, falls dort die Anmeldung abgegeben wird, um ein Versandverfahren zu vermeiden).

Technische Voraussetzung für die Nutzung eines solchen Verfahrens ist, dass zwischen der für den Einführer zuständigen Zollstelle und der Eingangszollstelle ein Datenaustausch stattfindet, damit Letztere die Waren zu dem beantragten Zollverfahren überlassen kann. Bei Warenbewegungen innerhalb desselben Mitgliedstaats funktioniert dies in der Regel schon heute; aber wenn der Einführer in einem anderen Mit-

¹ Der Vortrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

² AW-Prax 2005, S. 378 und 422, und Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags der EFA am 9./10. Juni 2005 in Bonn, EFA Schriftenreihe Band 25, S. 39.

gliedstaat ansässig ist als dem Eingangsmitgliedstaat, so ist ein elektronischer Datenaustausch wegen der Inkompatibilität der nationalen Zollabfertigungssysteme zurzeit nicht möglich.

Die beteiligten Mitgliedstaaten müssen deshalb Behelfslösungen vereinbaren, wie z.B. die Vorlage von Anmeldepapieren bei der Eingangszollstelle oder eine doppelte elektronische Anmeldung sowohl im Eingangsmitgliedstaat als auch im Mitgliedstaat des Einführers.

Sind zwei Mitgliedstaaten betroffen, so müssen sich diese im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung einer sog. einzigen Bewilligung außerdem darüber einigen,

- wo, wann und wie die Waren und die dazugehörigen Unterlagen geprüft werden,
- wie in Bezug auf nationale Verbote und Beschränkungen verfahren wird
- und – sofern eine Überführung in den freien Verkehr stattfindet – ob und ggf. wie die nationale Erhebungskostenpauschale zwischen ihnen aufgeteilt wird.

Im Falle der Ausfuhr ist die zentrale Zollabwicklung seit der Einführung des ZK der Regelfall. Denn die Waren und Unterlagen sollen in erster Linie im Ausfuhrmitgliedstaat kontrolliert werden und Zölle fallen in der Regel nicht an, sodass sich insoweit weniger Probleme ergeben. Anders als bei der Einfuhr ist eine Bewilligung zur zentralen Ausfuhrabwicklung in der Regel nicht erforderlich (abgesehen von der passiven Veredelung, der Nutzung eines vereinfachten Verfahrens oder der Abgabe einer Zollanmeldung in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, in dem die Ausfuhrwaren sich befinden). Im Übrigen ist ein Datenaustausch zur Bestätigung des Ausgangs der Waren aus der Gemeinschaft (der die Abstempelung des Exemplars Nr. 3 der Ausfuhranmeldung ersetzt) in Vorbereitung.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich deshalb auf die Einfuhr und insbesondere auf die Überführung in den freien Verkehr.

2. Wie kann die Erteilung einziger Bewilligungen erleichtert werden?

Auf dem letzten Zollrechtstag habe ich die Schwierigkeiten dargestellt, die bei der Erteilung einziger – d.h. mehr als einen Mitgliedstaat betreffender – Bewilligungen auftreten können³ und angekündigt, dass im Rahmen des Programms „Zoll 2007“ eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung von Lösungen beauftragt wurde. In der Zwischenzeit hat die Arbeitsgruppe einen Entwurf zur Änderung der ZK-DVO sowie eine Vereinbarung über den Informationsaustausch zur Überwachung des Verfahrens und Leitlinien zur Erteilung und Überwachung einziger Bewilligungen ausgearbeitet. Diese Entwürfe wurden während eines Seminars am 26. und 27. Januar 2006 in Wien zwischen Vertretern der Wirtschaft, der Zoll- und Steuerverwaltungen diskutiert und fanden breite Zustimmung. Lediglich in Bezug auf den Aufteilungsschlüssel für die Erhebungskostenpauschale und die Frage, ob eine ausdrückliche Zustimmung aller beteiligten Mitgliedstaaten zum Bewilligungsentwurf erforderlich ist, konnten die Meinungsunterschiede nicht aufgehoben werden. Weitgehende Einigkeit bestand jedoch darüber, dass eine entsprechende Vereinfachung der mehrwertsteuerrechtlichen Förmlichkeiten entsprechend dem One-stop-shop-Konzept (zentrale Steueranmeldung und Steuerzahlung bzw. zentraler Vorsteuerabzug mit Saldenausgleich zwischen den be-

3 Siehe hierzu auch die Einführung unter 1.

treffenden Verwaltungen) wünschenswert wäre, da die Beschränkung der zentralen Abwicklung auf die Zölle nur eine Teillösung darstelle.

Im Anschluss an das Seminar hat die Kommission ihren ersten Vorentwurf zur Änderung der ZK-DVO⁴ vorgelegt, der die Ergebnisse der Projektgruppe und des Seminars berücksichtigt und sich naturgemäß auf die Zollaspekte beschränkt.

3. Der Vorentwurf einer ZK-DVO-ÄnderungsVO

In Art. 1 ZK-DVO soll eine einheitliche Definition des Begriffs „einzige Bewilligung“ angefügt werden, die sowohl Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung und die besondere Verwendung als auch die vereinfachten Anmeldeverfahren (einschließlich des Anschreibeverfahrens) für alle Zollverfahren erfasst. Damit werden Lücken in der derzeitigen ZK-DVO geschlossen und auch Kombinationen solcher Verfahren (z.B. Abschluss des Zolllagerverfahrens durch Überführung in den freien Verkehr mittels Anschreibung) ausdrücklich erfasst. Wie bisher ist eine „einzige Bewilligung“ dadurch gekennzeichnet, dass mehr als eine Zollverwaltung am Bewilligungsverfahren beteiligt ist. Wo eine solche Beteiligung nicht erforderlich ist (z.B. Anschreibeverfahren im Rahmen des Ausfuhrverfahrens, selbst wenn die Ausgangszollstelle sich in einem anderen Mitgliedstaat befindet), gibt es keine einzige Bewilligung.

In Art. 253 ZK-DVO soll ein Abs. 4 angefügt werden, um für Anträge auf das vereinfachte Anmeldeverfahren und das Anschreibeverfahren die Verwendung des Anhangs 67 ZK-DVO vorzuschreiben, dessen Anwendungsbereich in Bezug auf diese Erleichterungen erweitert wird; eine elektronische Antragstellung ist zulässig.

In Absatz 5 soll klargestellt werden, dass auch (direkte und indirekte) Vertreter einen solchen Antrag für Ihre Person stellen können, sofern sie eine Sicherheit leisten und ihre Aufzeichnungen (also nicht diejenigen ihrer Kunden) angemessene Kontrollen des Verfahrens ermöglichen. In Deutschland, wo Spediteure vereinfachte Verfahren zugunsten ihrer Kunden nutzen und mittels ihres Aufschubkontos die Zölle und die Einfuhrumsatzsteuer zahlen können, ist dies keine Neuerung. Aber in manchen Mitgliedstaaten, welche die direkte Vertretung für solche Fälle nicht zulassen, würde dies eine echte Verbesserung darstellen, die von den Wirtschaftsbeteiligten begrüßt, von manchen Verwaltungen aber abgelehnt wird, hauptsächlich mit dem Argument, der ZK lasse dies nicht zu⁵. Der Ausgang dieser Meinungsverschiedenheit ist noch offen.

Im Anschluss an Art. 253a ZK-DVO soll ein neuer Art. 253b ZK-DVO eingefügt werden, der das Bewilligungsverfahren für einzige Bewilligungen in Bezug auf das vereinfachte Anmelde- und das Anschreibeverfahren festlegt. Als Modell hierfür haben die Art. 292 Abs. 5 (besondere Verwendung) und Art. 500 ZK-DVO (Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung) gedient. Die in Bezug auf diese Verfahren bestehenden weitergehenden Vereinfachungen (nämlich ein Verzicht auf eine vorherige Konsultation, Art. 292 Abs. 6 und Art. 501 ZK-DVO) wurden jedoch nicht über-

4 Dok. TAXUD/1409/2006

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/centralised_clearance/index_de.htm

5 Mein Gegenargument lautet wie folgt: Der direkte Vertreter wird zwar nicht Zollschuldner (vgl. Art. 201 Abs. 3 ZK), aber er kann eine Sicherheit für fremde Zollschulden leisten (vgl. Art. 195 ZK) und von Anderen geschuldete Zölle zahlen (vgl. Art. 231 ZK).

nommen, weil die hierfür erforderliche qualifizierte Mehrheit zurzeit nicht zu erreichen ist.

In Übereinstimmung mit den bestehenden Regelungen ist der Antrag an dem Ort zu stellen, an dem die Hauptbuchhaltung geführt wird und die dazugehörigen Unterlagen geprüft werden können.

Neu ist, dass die Bewilligung Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten automatisch erteilt werden soll, sobald der erforderliche Informationsaustausch zwischen den beteiligten Zollbehörden geregelt ist (dies setzt für die Überführung in den freien Verkehr freilich voraus, dass eine Einigung über die Aufteilung der Erhebungskostenpauschale vorliegt⁶). In den anderen Fällen werden die betroffenen anderen Mitgliedstaaten konsultiert und können ihre Einwände zu dem vorgelegten Bewilligungsentwurf innerhalb einer bestimmten Frist mitteilen. Soweit keine Einwände eingehen oder aufrechterhalten werden, wird die Bewilligung erteilt und kann in allen darin aufgeführten Mitgliedstaaten verwendet werden.

Da Art. 1 ZK-DVO eine allgemein gültige Definition der „einzigen Bewilligung“ festlegt, können die Sonderbestimmungen in Art. 291 Abs. 2 Buchst. a und Art. 496 Buchst. c ZK-DVO gestrichen werden.

Schließlich soll Anhang 67 ZK-DVO erweitert werden, um Bewilligungen für das vereinfachte Anmelde- und das Anschreibeverfahren zu erfassen. Dieser Vordruck soll sowohl für national begrenzte Verfahren als auch für einzige Bewilligungen gelten.

Eine weitere – die zentrale Zollabwicklung unterstützende, aber im Rahmen der elektronischen Anmeldung ohnehin notwendige – Rechtsänderung soll bereits im Rahmen der in Kürze zu beschließenden Durchführungsvorschriften zur letzten Änderung des ZK (VO 648/2005) erfolgen. In Art. 201 ZK-DVO soll klargestellt werden, dass die Waren an einem anderen Ort gestellt werden können, als demjenigen, an dem die Zollanmeldung abgegeben wird, sofern dies von den Zollbehörden zugelassen worden ist (dies ist zumindest für das Anschreibeverfahren nur eine Klarstellung, weil insoweit der Ort der Anmeldung [Sitz des Unternehmens] und der Ort der Gestellung [örtlich zuständige Zollstelle] notwendigerweise auseinander fallen). Diese Vorschrift soll sowohl Fälle erfassen, in denen diese beiden Orte im selben Mitgliedstaat liegen (insoweit ist der Vorschlag unstrittig), als auch Fälle, in denen zwei Mitgliedstaaten betroffen sind (insoweit ist eine einzige Bewilligung erforderlich). Wegen dieses zweiten Aspekts stößt der Vorschlag bei einigen Verwaltungen auf Widerstand, da diese einer Reform erst zustimmen wollen, wenn sämtliche Zweifelsfragen (einschließlich der Aufteilung der nationalen Erhebungskostenpauschale) geklärt sind.

4. Flankierende Maßnahmen

Um den Übergang zur zentralen Zollabwicklung zu erleichtern, die im Rahmen des modernisierten Zollkodex der Regelfall für Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte werden soll,⁷ ist eine Reihe von flankierenden Maßnahmen geplant.

⁶ Hierzu liegt bereits ein Vorschlag vor, siehe unter 4.

⁷ Es mehrten sich inzwischen allerdings die Stimmen, die fordern, dass auch andere Wirtschaftsbeteiligte diese Möglichkeit nutzen können. Ein möglicher Kompromiss wäre eine befristete Weitergeltung bestehender Bewilligungen für das vereinfachte Anmelde- bzw. das Anschreibeverfahren.

Es wurden zu diesem Zweck Leitlinien⁸ ausgearbeitet, in denen die einzelnen Aspekte des Bewilligungs- und Überwachungsverfahrens erläutert werden. Darin werden insbesondere folgende Punkte behandelt:

- das Antrags- und Bewilligungsverfahren,
- die Zahlung des anderen Mitgliedstaaten zustehenden Anteils an der Erhebungskostenpauschale,
- die Zahlung der Einfuhrumsatzsteuer,
- die statistischen Meldepflichten (Außenhandelsstatistik und INTRASTAT),
- die Überwachung des Verfahrens und insbesondere die Aufteilung der Verantwortung zwischen den beteiligten Zollbehörden,
- die Behandlung von – insbesondere nationalen – Verboten und Beschränkungen,
- die Berechnung der zu leistenden Sicherheit sowie
- die Behandlung von Unregelmäßigkeiten, Streitigkeiten und Rechtsbehelfen.

Darüber hinaus wurde der Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung⁹ ausgearbeitet mit einer Lösung zur Aufteilung der nationalen Verwaltungskostenpauschale zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten. Danach soll jeweils der Mitgliedstaat, in dem die Waren in den steuerrechtlich freien Verkehr gelangen (also der Mitgliedstaat des Verbleibs bzw. Verbrauchs der Waren) 75% des nationalen Anteils erhalten, während die restlichen 25% vom bewilligenden Mitgliedstaat einbehalten werden. Soweit die Waren im Bewilligungsmitgliedstaat verbleiben, behält dieser selbstverständlich den gesamten nationalen Anteil. Folgendes *Beispiel* erläutert dies:

Ein deutscher Importeur führt Waren über Belgien und die Niederlande ein. Ihm wird in Deutschland die zentrale Zollabwicklung zur Überführung in den freien Verkehr bewilligt. Somit behält Deutschland die gesamte Erhebungskostenpauschale für die Waren, die nach Deutschland gelangen. Im Übrigen zahlt Deutschland 75% der Pauschale an Belgien und die Niederlande für die Waren, die in diesen Ländern verbleiben.

Der relativ hohe Anteil von 75% wurde deshalb gewählt, weil bei einer Überführung in den freien Verkehr im Verbrauchsmitgliedstaat (das ist heute der Standardfall) dieser Mitgliedstaat die gesamte Erhebungskostenpauschale erhalten würde und der Widerstand gegen die zentrale Zollabwicklung u. a. mit den Einnahmeverlusten begründet wird, die sich für die Mitgliedstaaten ergeben, in denen die Waren verbleiben. Bei dieser Argumentation werden allerdings zwei Aspekte übersehen:

1. Da die Bewilligung jeweils dort erteilt wird, wo das Unternehmen niedergelassen ist, gleichen sich die Einnahmeverluste zumindest teilweise aus, wenn Unternehmen aus den verschiedenen beteiligten Mitgliedstaaten die zentrale Zollabwicklung beantragen.

8 Dok. TAXUD/1284/2005, Rev. 1

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/centralised_clearance/index_en.htm

Zur Rechtsnatur und Rechtswirkung von Leitlinien siehe Dok. TAXUD/1406/2006,

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/community_code/index_de.htm

9 Dok. TAXUD/1419/2006

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/centralised_clearance/index_en.htm

2. Kein Mitgliedstaat kann die auf seinem Gebiet niedergelassenen Unternehmen daran hindern, die Waren in einem anderen Mitgliedstaat in den zollrechtlich freien Verkehr überzuführen (im obigen Beispielsfall also in Belgien bzw. den Niederlanden statt in Deutschland). In diesem Fall verliert der Mitgliedstaat für die in seinem Gebiet niedergelassenen Unternehmen die Erhebungskostenpauschale vollständig (allerdings ist er auch an der Erhebung der Zölle nicht beteiligt und hat somit keine Verwaltungskosten).

Abschließend weise ich darauf hin, dass der Begriff „Erhebungskostenpauschale“ insofern irreführend ist, als der Betrag erheblich höher ist als die tatsächlichen Erhebungskosten. Ferner kommt dieser Betrag nicht der Zollverwaltung zugute, sondern fließt in den allgemeinen Haushalt ein.

5. Ausblick

Die Kommission hat Lösungsvorschläge zur Erleichterung der zentralen Zollabwicklung vorgelegt, für deren Verwirklichung nun die Zustimmung der Mitgliedstaaten erforderlich ist. Diese Vorschläge entsprechen den Erwartungen der Wirtschaftsbeteiligten und stärken die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Europa, sodass eine grundsätzliche Ablehnung dieser Lösung schwer zu begründen ist.

Da neben möglichen Einnahmeverlusten hauptsächlich das Argument vorgetragen wird, es seien viele Fragen ungeklärt, soll die im Rahmen des Programms „Zoll 2007“ eingesetzte Arbeitsgruppe ihre Arbeit fortsetzen und dabei insbesondere die Leitlinien erweitern und für zögernde Verwaltungen Besuche in diejenigen Mitgliedstaaten organisieren, in denen einzige Bewilligungen schon heute reibungslos funktionieren (wie z.B. in Deutschland und Österreich).

Mit ein bisschen Glück könnten die Rechtsänderungen dann im Laufe des Jahres 2007 beschlossen werden. Diese würden gleichzeitig den Weg für den modernisierten Zollkodex ebnen, in dem die zentrale Zollabwicklung für Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte – sofern sie dies wünschen – der Standardfall werden soll.

Centralised customs clearance in the Community

Michael Lux, Commission of the European Union, TAXUD, Brussels

Contents

1. Purpose, scope and problems of single authorisations
2. How can the issue of single authorisations be simplified?
3. Preliminary draft Regulation amending the CCIPs
4. Accompanying measures
5. Outlook

1. Purpose, scope and problems of single authorisations

At the last European Customs Day held in Bonn, I explained the concept of centralised customs clearance¹ both in terms of the law currently in force, including the most recent amendments to the Code (Regulation (EC) No 648/2005), and in the light of the proposal for a modernised Customs Code. So today I would like to focus on progress made since that occasion, and the current state of debate on the matter.

First, though, “centralised customs clearance” must be defined. In the case of imports it means that the goods are declared for a customs procedure (e.g. release for free circulation, customs warehousing, inward processing) not at the place where they enter the Community, but at the place where the importer is established or at the customs office responsible for the importer. The goods are then either forwarded to the firm’s premises (or to another place) under the customs procedure selected, or they are already in free circulation after being released, and no transit procedure is necessary. Under the Customs Code currently in force, the local clearance procedure is most suitable in such cases because

- the declaration is made at the firm’s premises and
- in the case of release for free circulation the customs debt is incurred at the firm’s premises (and not, as in the case of the simplified declaration procedure, at the customs office of entry if the declaration is submitted there to avoid a transit procedure).

A technical requirement for the use of such a procedure is that data can be exchanged between the customs office responsible for the importer and the customs office of entry, so that the latter can release the goods for the customs procedure requested. This is generally already the case for movements of goods within a single Member State, but if the importer is established in a Member State other than the Member State

¹ AW-Prax 2005, pp 378 and 422, and proceedings of the 17th EFA European Customs Day of 9-10 June 2005 in Bonn, EFA Schriftenreihe Vol 25, p 39.

of entry, the data cannot be exchanged electronically at present because of mutually incompatible national customs clearance systems.

This means that Member States have to agree on fall-back solutions such as the presentation of declaration documents at the customs office of entry or a double electronic declaration: one in the Member State of entry and one in the Member State of the importer.

If two Member States are involved, under the procedure for the issue of a “single authorisation”, they must also agree on

- where, when and how the goods and associated documents are inspected,
- how to proceed in relation to national prohibitions and restrictions, and
- whether, and if necessary how, the amount earmarked for customs duty collection costs should be distributed between them in the case of release for free circulation.

In the case of exports, centralised customs clearance has been the norm ever since the Customs Code was adopted, as the goods and documents have mainly to be inspected in the Member State of export, and duties are not generally payable. Hence fewer problems arise. Unlike in the case of imports, authorisation is not generally required for centralised export clearance (other than in cases of outward processing, use of a simplified procedure or submission of a customs declaration in a Member State other than that in which the export goods are located). Furthermore a data exchange system is being prepared for confirming the departure of goods from the Community (to replace stamping of copy 3 of the export declaration).

The points made below therefore focus on importation, and in particular on release for free circulation.

2. How can the issue of single authorisations be simplified?

At the last Customs Day I talked about the difficulties that can arise in connection with issuing single authorisations (i.e. authorisations involving more than one Member State)² and announced that a working party would be set up under the Customs 2007 programme to work on solutions. Since then the working party has produced a draft Regulation amending the CCIPs, an agreement on the exchange of information to supervise the procedure and guidelines on the issue and supervision of single authorisations. These drafts were discussed by representatives of trade and of the customs and tax administrations at the seminar in Vienna on 26 and 27 January 2006 and were generally endorsed. The only areas in which differences could not be resolved concerned the distribution of the customs duty collection costs and the question of whether the draft authorisation required the explicit consent of all the Member States concerned. However, there was broad consensus that it would be desirable to simplify VAT formalities in line with the customs formalities on a one-stop-shop basis (centralised declaration and payment of taxes and/or centralised deduction of tax with settlement of balances between the administrations concerned), since confining centralised clearance to customs duties would be only a partial solution.

² See also Introduction, point 1.

After the seminar the Commission presented its first preliminary draft for amendment of the CCIPs³. The draft took account of the results of the project group and the seminar, and naturally focused exclusively on customs issues.

3. Preliminary draft Regulation amending the CCIPs

Under the draft a standard definition of “single authorisation” would be added in Article 1. This definition covers customs procedures with economic impact, end-use and simplified declarations (including local clearance) for all customs procedures. This closes the gaps in the current CCIPs and also explicitly covers combinations of such procedures (e.g. termination of the customs warehousing procedure by release for free circulation through local clearance). As hitherto, a “single authorisation” is one in which more than one customs administration participates. Where no such participation is required (e.g. local clearance for an export procedure, even if the customs office of exit is in another Member State), there is no single authorisation.

The draft amendments also add a new paragraph 4 to Article 253 of the CCIPs providing for the use of Annex 67 to the CCIPs for the simplified declaration and local clearance procedures, and the scope of this Annex is extended to cover these cases; electronic applications are allowed.

The draft paragraph 5 is intended to make clear that (direct and indirect) representatives may also make such applications on their own behalf, provided that they lodge a security and that their records (not those of their customers) allow adequate controls to be conducted. In Germany, where forwarding companies use simplified procedures for their clients and can pay the duties and import VAT using their deferment account, this is not an innovation. But in some Member States, which do not allow direct representation for such cases, this would be a real improvement and would be welcomed by the business community. However, some administrations reject it, mainly with the argument that the Customs Code would not allow it⁴. It is not yet clear how these differences will be resolved.

The draft would add a new Article 253b to the CCIPs, laying down the authorisation procedure for single authorisations for the simplified declaration and local clearance procedures. Article 292(5) (end-use) and Article 500 (customs procedures with economic impact) of the CCIPs served as a model for this addition. The further simplifications relating to these procedures (dispensing with previous consultation, Article 292(6) and Article 501 CCIPs) have not, however been taken over, as at present the necessary majority cannot be obtained in favour of doing so.

In keeping with the existing arrangements, the application is to be made at the place in which the applicant's main accounts are kept and where the relevant documents can be checked.

What is new is that the authorisation will be automatically issued to authorised economic operators as soon as the necessary information has been exchanged between

3 Doc. TAXUD/1409/2006
http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/centralised_clearance/index_en.htm

4 This is my counter-argument: It is true that the direct representative does not become a customs debtor (Article 201 (3) CC), but he can lodge security for a third party's customs debts (Article 195 CC) and can pay the duties owed by third parties (Article 231 CC).

the customs authorities involved (it is true that for release for free circulation, this presupposes an agreement being reached on the distribution of the customs duty collection costs)⁵. In other cases the other Member States concerned are consulted and can send their objections to the proposed draft authorisation within a specified period. If there are no objections, or the objections are not upheld, the authorisation is issued and can be used in all the Member States listed in the authorisation.

As Article 1 of the CCIPs will give a generally valid definition of the “single authorisation”, the special provisions in Article 291(2)(a) and Article 496(c) of the CCIPs can be deleted.

Lastly, the scope of Annex 67 of the CCIPs would be extended to cover authorisations for the simplified declaration and local clearance procedures. This model is to be valid for both single-country procedures and single authorisations.

Another change (which will contribute to centralised customs clearance, but is in any event necessary in connection with electronic declarations) should shortly be made under the implementing provisions soon to be adopted for the latest amendment of the CC (Regulation No (EC) 648/2005). Article 201 of the CCIPs will make clear that goods can be presented in a place other than the one in which the customs declaration is submitted, subject to the consent of the customs authorities. At least in the case of the local clearance procedure this is only a clarification, since the place of declaration – premises of the firm – and the place of presentation – customs office competent for the locality – are necessarily different. This provision would cover both cases in which both places are in the same Member State (to this extent the proposal is uncontroversial) and also cases in which two Member States are involved (in such cases a single authorisation is necessary). The second aspect of the proposal has encountered resistance from some administrations, as they only wish to give their consent to a reform when all points of doubt (including the distribution of the customs duty collection costs) have been settled.

4. Accompanying measures

Accompanying measures are planned to facilitate the transition to centralised customs clearance, which should become the rule for authorised economic operators under the modernised Customs Code⁶.

To this end guidelines⁷ have been drafted for individual aspects of the authorisation and supervision procedure. In particular, they address the following issues:

- the application and authorisation procedure,
- payment of the share of the customs duty collection costs due to the other Member State(s),

⁵ A proposal has already been drafted – see 4. below.

⁶ A growing number of advocates are calling for other economic operators to be allowed this option too. One possible compromise would be to allow existing authorisations for the simplified declaration and local clearance procedures to retain their validity for a limited period.

⁷ Doc. TAXUD/1284/2005, Rev. 1

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/centralised_clearance/index_en.htm

On the legal status and effect of the guidelines see Doc. TAXUD/1406/2006

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/community_code/index_en.htm

- payment of import VAT,
- statistical reporting obligations (external trade statistics and INTRASTAT),
- supervision of the procedure and, in particular, distribution of responsibilities between the customs authorities concerned,
- the treatment of prohibitions and restrictions, particularly national ones,
- calculation of the security to be provided, and
- treatment of irregularities, disputes and appeals.

A draft administrative arrangement⁸ has also been drawn up offering a solution as to how national administrative costs should be distributed among the Member States concerned. Under this arrangement the Member State in which the goods are cleared for home use (i.e. in which the goods remain or are consumed) would receive 75% of the national share, with the remaining 25% going to the authorising Member State. It goes without saying that where the goods remain in the authorising Member State, that state receives the entire amount. This *example* illustrates how the system would work:

A German importer imports goods into the Netherlands via Belgium. He is authorised in Germany for centralised customs clearance for release for free circulation. Germany therefore receives 25% of the customs duty collection costs, plus the remaining 75% for those goods which enter Germany. Germany pays 75% of the national share to Belgium and the Netherlands in respect of the goods that remain in those countries.

The relatively high proportion of 75% was chosen because where goods are released for free circulation in the Member State of consumption (which is the norm nowadays), that Member State would receive all of the customs-duty collection costs, and one of the reasons given for resisting centralised clearance is the loss of revenues for the Member States in which the goods remain. However, this line of argument overlooks two points:

1. As the authorisation is issued in the place where the firm is established, losses of revenue are at least partly offset if firms from the different Member States concerned apply for centralised clearance.
2. No Member State can prevent firms established on its territory from releasing the goods for free circulation in another Member State (e.g. in Belgium or the Netherlands in the above example). If this happens, the Member State in which the firm is established loses all of the customs duty collection costs (although it is true that it is not involved in collecting duties and so incurs no administrative costs).

Lastly, it should be noted that the term “customs duty collection costs” is misleading, as the amount is substantially higher than the actual cost of collection. Furthermore, the amount does not go to the customs administration, but is paid into the general budget.

8 Doc. TAXUD/1419/2006

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/centralised_clearance/index_en.htm

5. Outlook

The Commission has proposed solutions facilitating centralised clearance, for which the Member States' consent is required if they are to be put into practice. As the proposals are in line with traders' expectations and would increase business competitiveness in Europe, it is hard to justify fundamental opposition to them.

The main argument against them, apart from a potential loss of revenues, is that many issues still have to be clarified. Therefore, the working party established under the Customs 2007 programme is to continue its work and, in particular, further expand the guidelines. It will also organise, for Member States that still have reservations, visits to the Member States in which single authorisations are already being used and operating smoothly (e.g. Germany and Austria).

With luck, the amendments could be adopted in 2007. This would smooth the way for the modernised Customs Code, in which centralised customs clearance for authorised economic operators – provided they so wish – will become the norm.

Le dédouanement centralisé dans la Communauté

Michael Lux, Commission européenne, TAXUD, Bruxelles

Sommaire

1. Autorisations uniques: fonction, champ d'application et problèmes
2. Comment faciliter la délivrance des autorisations uniques?
3. L'avant-projet de règlement modifiant les dispositions d'application du code des douanes communautaire
4. Mesures d'accompagnement
5. Perspectives

1. Autorisations uniques: fonction, champ d'application et problèmes

À l'occasion de la dernière conférence européenne de la douane qui s'est déroulée à Bonn, j'ai présenté la notion de dédouanement centralisé¹, tant au regard de l'état actuel du droit qu'à la lumière de la récente modification du code des douanes (règlement (CE) n° 648/2005) et de la proposition de code des douanes modernisé. Je souhaite donc me concentrer aujourd'hui sur les progrès accomplis à ce jour et sur l'état d'avancement des discussions.

Il convient tout d'abord de définir la notion de «dédouanement centralisé». En matière d'importations, elle signifie que les marchandises ne sont pas déclarées, pour le régime douanier souhaité (par exemple la mise en libre pratique, l'entrepôt douanier ou le perfectionnement actif), au point d'entrée dans la Communauté, mais au lieu d'établissement de l'importateur ou à l'autorité douanière dont il dépend. Ensuite, selon le régime douanier choisi, ou bien les marchandises sont transportées jusqu'au siège de l'entreprise (ou à un autre endroit) conformément à la procédure considérée ou bien elles se trouvent déjà en libre pratique du fait de la mainlevée et une procédure de transit devient donc superflue. En pareil cas et conformément au code des douanes en vigueur, la procédure de domiciliation est la plus indiquée, étant donné que:

- la déclaration/inscription dans les écritures s'effectue au siège de l'entreprise;
- s'il s'agit d'une mise en libre pratique, la dette douanière prend naissance au siège de l'entreprise (et non, comme c'est le cas lorsqu'une procédure de déclaration simplifiée est appliquée, au bureau de douane d'entrée lorsque la déclaration y a été déposée afin d'éviter une procédure de transit).

1 AW-Prax 2005, pages 378 et 422 et actes de la 17^e conférence européenne de la douane de l'EFA [NdT: Europäisches Forum für Außenwirtschaft – Forum européen pour le commerce extérieur] des 9 et 10 juin 2005 à Bonn, «EFA Schriftenreihe», volume 25, p. 39.

Le recours à cette procédure est toutefois soumis à une condition technique: un échange de données doit avoir lieu entre le bureau de douane compétent pour l'importateur concerné et le bureau de douane d'entrée, afin que ce dernier puisse accorder la mainlevée des marchandises pour le régime demandé. Lorsque les marchandises circulent à l'intérieur d'un État membre, ce système est en principe déjà appliqué à l'heure actuelle. En revanche, lorsque l'importateur est établi dans un État membre différent de l'État membre d'entrée, il est pour l'instant impossible de procéder à un échange électronique de données en raison de l'incompatibilité des systèmes de dédouanement nationaux.

Il convient en conséquence que les États membres concernés s'entendent sur des solutions provisoires, telles que la présentation des documents nécessaires à la déclaration au bureau de douane d'entrée ou l'utilisation d'une double déclaration électronique (dans l'État membre d'entrée et dans l'État membre de l'importateur).

Lorsque deux États membres sont concernés, ils doivent également se mettre d'accord, dans le cadre de la procédure d'octroi d'une autorisation dite «unique», sur les aspects suivants:

- Où, quand et comment les marchandises et les documents y afférents seront-ils vérifiés?
- Quelle est la procédure à suivre en ce qui concerne les interdictions et les restrictions nationales?
- Enfin, si les marchandises sont mises en libre pratique, les frais de perception nationaux seront-ils répartis entre les États concernés et, le cas échéant, de quelle manière?

En ce qui concerne les exportations, le dédouanement centralisé est devenu la règle depuis l'introduction du code des douanes. En effet, étant donné que les marchandises et les documents y afférents doivent essentiellement être contrôlés dans l'État membre d'exportation et qu'il n'y a pas lieu de percevoir de droits de douane, les problèmes sont moins nombreux. Contrairement à ce qui se passe pour les importations, il n'est généralement pas nécessaire d'obtenir une autorisation de dédouanement centralisé pour les exportations (sauf dans le cas du perfectionnement passif, de l'utilisation d'une procédure simplifiée ou de la présentation d'une déclaration en douane dans un État membre différent de celui dans lequel se trouvent les marchandises exportées). En outre, un projet d'échange de données visant à confirmer la sortie des marchandises hors de la Communauté (système qui remplacera l'apposition d'un visa sur l'exemplaire n° 3 de la déclaration d'exportation) est actuellement en préparation.

Les arguments développés ci-dessous mettent l'accent sur les importations et plus précisément sur la mise en libre pratique.

2. Comment faciliter la délivrance des autorisations uniques?

À l'occasion de la dernière conférence européenne de la douane, j'ai exposé les difficultés qui peuvent survenir dans le cadre de la délivrance d'autorisations uniques – c'est-à-dire impliquant plus d'un État membre –² et j'ai annoncé que, dans le cadre du programme «Douane 2007», un groupe de travail avait été chargé de chercher des

2 Voir également l'introduction au point 1.

solutions. Dans l'intervalle, ce groupe de travail a élaboré un projet de modification des dispositions d'application du code des douanes (DAC), un projet d'accord sur l'échange d'informations visant à contrôler la procédure ainsi que des lignes directrices sur l'octroi et la surveillance des autorisations uniques. Ces documents, qui ont été examinés lors d'un séminaire organisé à Vienne les 26 et 27 janvier 2006 et réunissant des représentants des entreprises et des autorités douanières et fiscales, ont reçu un accueil très favorable. Il n'a toutefois pas été possible de parvenir à un accord sur la clé de répartition applicable aux frais de perception nationaux ni sur la nécessité d'obtenir l'accord explicite de l'ensemble des États membres concernés sur le projet d'autorisation. En revanche, un large consensus s'est dégagé en faveur d'une simplification des formalités relatives à la TVA, inspirée du concept de guichet unique (déclaration fiscale et paiement de l'impôt au niveau central, déduction centrale de la taxe avec ajustement des soldes entre les administrations concernées); en effet, le dédouanement centralisé, qui porte uniquement sur les droits de douane, ne représente qu'une solution partielle.

À la suite de ce séminaire, la Commission a présenté son premier avant-projet de modification des DAC³, qui prend en compte les résultats du groupe chargé du projet sur l'autorisation unique et les conclusions du séminaire, mais se limitant naturellement aux aspects liés aux douanes.

3. L'avant-projet de règlement modifiant les dispositions d'application du code des douanes communautaire

Il convient d'introduire à l'article 1^{er} des DAC une définition commune du concept d'«autorisation unique». Cette définition doit couvrir aussi bien les régimes douaniers économiques et la destination particulière que les procédures de déclaration simplifiée (y compris la procédure de domiciliation) pour tous les régimes douaniers. Cette définition permettra de combler certaines des lacunes des DAC actuelles et de mentionner explicitement les combinaisons possibles entre ces procédures (par exemple la clôture du régime de l'entrepôt douanier par la mise en libre pratique grâce à la domiciliation). Actuellement, une «autorisation unique» est caractérisée par le fait que plusieurs administrations douanières collaborent à la procédure d'autorisation. Lorsque cette collaboration n'est pas nécessaire (notamment pour la domiciliation dans le cadre de la procédure d'exportation, même lorsque le bureau de douane de sortie se trouve dans un autre État membre), il n'y a pas d'autorisation unique.

Un quatrième paragraphe devrait être ajouté à l'article 253 des DAC afin de prescrire l'utilisation de l'annexe 67 des DAC dans le cas de demandes de procédures de déclaration simplifiée et de domiciliation, le champ d'application de cette annexe étant élargi afin d'englober ces facilités. Le dépôt d'une demande par voie électronique est autorisé.

Il conviendrait de bien préciser, dans un paragraphe 5 supplémentaire, que les représentants (directs et indirects) peuvent également introduire une demande de ce type à titre personnel, pour autant qu'ils constituent une garantie et que leurs registres (et non pas ceux de leurs clients) permettent d'exercer des contrôles adéquats sur la

3 Document TAXUD/1409/2006

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/centralised_clearance/index_fr.htm

procédure. Cette disposition n'est pas une nouveauté en Allemagne, où les transporteurs utilisent des procédures simplifiées vis-à-vis de leurs clients et peuvent s'acquitter des droits de douane et de la TVA à l'importation grâce à leur compte «report». Par contre, dans d'autres États membres où la représentation directe n'est pas autorisée dans de tels cas, cette précision constituerait une véritable amélioration, qui est d'ailleurs souhaitée par les opérateurs économiques, mais à laquelle s'opposent certaines administrations, notamment avec l'argument que le code des douanes ne le permet pas⁴. Un désaccord subsiste sur ce point.

Un nouvel article 253 *ter* devrait être introduit à la suite de l'article 253 *bis* des DAC, établissant la procédure d'octroi des autorisations uniques aux fins des procédures de déclaration simplifiée et de domiciliation. Les articles 292, paragraphe 5 (destination particulière) et 500 (régime douanier économique) des DAC ont servi de modèle lors de l'élaboration de ce nouvel article. Les simplifications supplémentaires qui résultent de ces procédures (notamment le fait de ne pas devoir procéder à une consultation préalable, voir article 292, paragraphe 6 et article 501 des DAC) n'ont toutefois pas été introduites, car elles ne recueillent pas encore une adhésion suffisante pour atteindre une majorité qualifiée.

Conformément à la réglementation actuelle, la demande doit être introduite à l'endroit où la comptabilité principale est tenue et où les documents afférents à cette demande peuvent être vérifiés.

La nouveauté réside dans le fait que l'autorisation doit être automatiquement accordée aux opérateurs économiques agréés dès lors que les autorités douanières concernées ont procédé à l'échange d'informations nécessaire (ce qui suppose évidemment, en ce qui concerne la mise en libre pratique, qu'un accord soit intervenu quant au partage des frais de perception⁵). Si tel est le cas, les autres États membres concernés sont consultés et ont la possibilité, dans un délai déterminé, de notifier leurs objections à la proposition d'autorisation qui leur est présentée. Si aucune objection n'est formulée ou n'est maintenue, l'autorisation est accordée et peut être utilisée dans tous les États membres qui y sont mentionnés.

L'article 1^{er} des DAC établissant une définition généralement applicable du concept d'«autorisation unique», il convient de supprimer les dispositions particulières prévues à l'article 291, paragraphe 2, point a) et à l'article 496, point c), des DAC.

Enfin, il y a lieu de compléter l'annexe 67 des DAC en y incluant les autorisations relatives à la procédure de déclaration simplifiée et de domiciliation. Ce formulaire devrait être valable aussi bien pour les procédures nationales que pour les autorisations uniques.

Il convient d'apporter une autre modification juridique – très utile aux fins du dédouanement centralisé, et au demeurant nécessaire dans le cadre de la déclaration électronique – dans les dispositions d'application de la récente modification du CDC (règlement (CE) n° 648/2005), lesquelles devront être adoptées prochainement. Il y a lieu de spécifier, à l'article 201 des DAC, que les marchandises peuvent être présen-

4 Mon contre-argument est le suivant: le représentant direct ne devient certes pas le débiteur (voir article 201, paragraphe 3, du CDC) mais il peut constituer une garantie pour les dettes douanières de tiers (voir article 195 du CDC) et acquitter les droits de douane dus par des tiers (voir article 231 du CDC).

5 Une proposition est prévue à ce sujet, voir point 4 ci-dessous.

tées dans un lieu différent de celui où la déclaration en douane a été déposée, pourvu que les autorités douanières le permettent (en ce qui concerne la procédure de domiciliation, il s'agit d'une simple clarification puisque le lieu de la déclaration [siège de l'entreprise] et le lieu de présentation des marchandises [bureau de douane compétent] sont nécessairement différents). Cette disposition doit couvrir les cas où ces deux endroits se trouvent dans le même État membre (la proposition ne peut alors être remise en cause) ainsi que ceux impliquant deux États membres (une autorisation unique est alors nécessaire). Dans ce deuxième type de cas, certaines administrations s'opposent à la proposition et ne sont disposées à accepter une réforme que lorsque d'autres points auront été éclaircis (notamment la question du partage des frais de perception nationaux).

4. Mesures d'accompagnement

Afin de faciliter la transition vers un système de dédouanement centralisé, lequel doit devenir la règle pour les opérateurs économiques agréés dans le cadre du code des douanes modernisé⁶, un large éventail de mesures d'accompagnement est prévu.

Des lignes directrices⁷ ont été élaborées dans cette optique. Tous les aspects relatifs à la procédure d'autorisation et de surveillance y sont clarifiés, et plus particulièrement les points suivants:

- la procédure de demande et d'autorisation;
- le paiement de la part supplémentaire des frais de perception revenant à l'autre État membre;
- le paiement de la TVA à l'importation;
- les obligations en matière d'informations statistiques (statistiques du commerce extérieur et INTRASTAT);
- la surveillance de la procédure et en particulier le partage de la responsabilité entre les administrations douanières concernées;
- la procédure à suivre concernant les interdictions et les restrictions (surtout nationales);
- l'évaluation de la garantie à constituer;
- la procédure à suivre concernant les irrégularités, les litiges et les recours.

En outre, un projet d'arrangement administratif⁸ a été élaboré, texte qui propose une solution concernant le partage des frais de perception entre les États membres concernés. Selon ce projet, l'État membre dans lequel les marchandises sont mises à la

6 De plus en plus de voix s'élèvent pour demander que d'autres opérateurs économiques puissent également bénéficier de cette possibilité. Un compromis possible consisterait à convenir du maintien temporaire de la validité des autorisations pour les procédures de déclaration simplifiée et de domiciliation.

7 Document TAXUD/1284/2005, Rév. 1
http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/centralised_clearance/index_en.htm
En ce qui concerne la nature et les effets juridiques de ces lignes directrices, voir le document TAXUD/1406/2006,
http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/community_code/index_fr.htm

8 Document TAXUD/1419/2006
http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/general/centralised_clearance/index_en.htm

circulation (c'est-à-dire l'État membre dans lequel les marchandises séjournent ou sont consommées) devrait recevoir 75% de la part nationale, les 25% restants revenant à l'État membre qui délivre l'autorisation. Il est clair que ce dernier conserve la totalité des frais de perception tant que les marchandises demeurent sur son territoire. Voici un *exemple* qui illustre cette proposition:

Un importateur allemand importe des marchandises via la Belgique et les Pays-Bas. Le dédouanement centralisé aux fins de la mise en libre pratique lui est accordé en Allemagne. L'Allemagne conserve donc la totalité des frais de perception en ce qui concerne les marchandises qui arrivent en Allemagne. Par ailleurs, l'Allemagne verse 75% de la part nationale à la Belgique et aux Pays-Bas pour les marchandises qui demeurent dans ces pays.

Si ce pourcentage relativement élevé de 75% a été fixé, c'est parce qu'en cas de mise en libre pratique dans l'État membre de consommation (ce qui est aujourd'hui la norme), cet État membre recevrait la totalité des frais de perception, et que l'opposition au dédouanement centralisé est notamment motivée par les pertes de recettes encourues par les États membres dans lesquels les marchandises demeurent. Or cette argumentation ne tient pas compte des deux aspects suivants:

1. l'autorisation étant accordée dans l'État membre où l'entreprise est établie, les pertes de recettes s'équilibrent, en partie tout au moins, lorsque des entreprises établies dans les différents États membres concernés engagent la procédure;
2. aucun État membre ne peut empêcher les entreprises établies sur son territoire de mettre les marchandises en libre pratique dans un autre État membre (dans l'exemple précité, en Belgique ou aux Pays-Bas plutôt qu'en Allemagne). En pareil cas, l'État membre perd la totalité des frais de perception en ce qui concerne les entreprises établies sur son territoire (il ne participe toutefois pas à la perception des droits de douane et n'encourt donc aucun frais administratif).

Je souhaite en conclusion appeler l'attention sur le fait que la notion de «frais de perception» est trompeuse étant donné que le montant est sensiblement plus élevé que les frais de perception effectifs. Par ailleurs, ce montant ne profite pas à l'administration douanière, mais va au budget général.

5. Perspectives

La Commission a présenté des propositions de solutions pour la facilitation du dédouanement centralisé qui doivent à présent être approuvées par les États membres avant de pouvoir être mises en œuvre. Ces propositions répondent aux attentes des opérateurs économiques et renforcent la compétitivité des entreprises en Europe. Un refus de principe serait donc difficilement justifiable.

Outre les éventuelles pertes de recettes, le principal argument avancé à l'encontre de ces propositions réside dans la persistance de nombreuses zones d'ombre. Aussi importe-t-il que le groupe de travail établi dans le cadre du programme «Douane 2007» poursuive ses efforts, en particulier en étoffant les lignes directrices et en organisant, pour les administrations encore réticentes, des visites dans les États membres où le système des autorisations uniques ne pose plus de problème (en Allemagne et en Autriche par exemple).

Avec un peu de chance, les modifications à apporter à la législation pourront être adoptées au cours de l'année 2007, ce qui permettrait également de préparer le terrain pour le code des douanes modernisé, dans lequel le dédouanement centralisé deviendra la règle pour les opérateurs économiques qui le souhaiteront.

Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs

RD Norbert Haag, Bundeszentralamt für Steuern, Bonn

I) Das Mehrwertsteuer-System

Um zu verstehen, wie der Umsatzsteuer-Betrug in seinen verschiedenen Spielarten, insbesondere der Karussell-Betrug funktioniert, bedarf es einiger weniger Grundkenntnisse des Umsatzsteuerrechts.

Wie Sie sicherlich wissen, fällt Umsatzsteuer auf (Waren-)Lieferungen und sonstige Leistungen an. Es gibt verschiedene Möglichkeiten bzw. Systeme zur Erhebung der Umsatzsteuer. Man könnte auf jeder Ebene (Fabrikant, Großhändler, Zwischenhändler, Kaufmann, Kunde) Umsatzsteuer erheben. Das hat den Nachteil, dass die Steuerbelastung immer höher und ein Produkt immer teurer wird, je mehr Händler eingeschaltet sind. Daher hat man sich in Deutschland und der EU für das Mehrwertsteuer-System entschieden. Es wird auf jeder Stufe die Umsatzsteuer ausgewiesen und abgeführt, jedoch können Unternehmer, die Leistungen für ihr Unternehmen beziehen, die Umsatzsteuer aus den Rechnungen, die sie bezahlt haben, als Vorsteuer abziehen, so dass auf jeder Stufe nur der Mehrwert besteuert wird.

Wenn z.B. der Fabrikant sein Produkt für 50 € verkauft, fallen bei einem Steuersatz von 16% 8 € Umsatzsteuer an, die Rechnung beläuft sich demnach auf 58 €. Verlangt der Zwischenhändler seinerseits 75 € für die Ware, so werden 12 € Umsatzsteuer fällig. Von seiner Schuld kann der Unternehmer aber gemäß § 15 UStG die seinerseits gezahlte Steuer als Vorsteuer abziehen, so dass er nur 4 € abzuführen hat. Wenn also der Endverbraucher die Ware für 100 € erhält, sind immer 16 € Umsatzsteuer angefallen, egal über wie viele Stufen die Ware gelaufen ist.

Beispiel:

Warenwert	50	75	100	
Umsatzsteuer	8	12	16	
Vorsteuer	–	– 8	– 12	
Belastung	8	4	4	= 16

II) Der Umsatzsteuer-Betrug, insbesondere der Karussell-Betrug

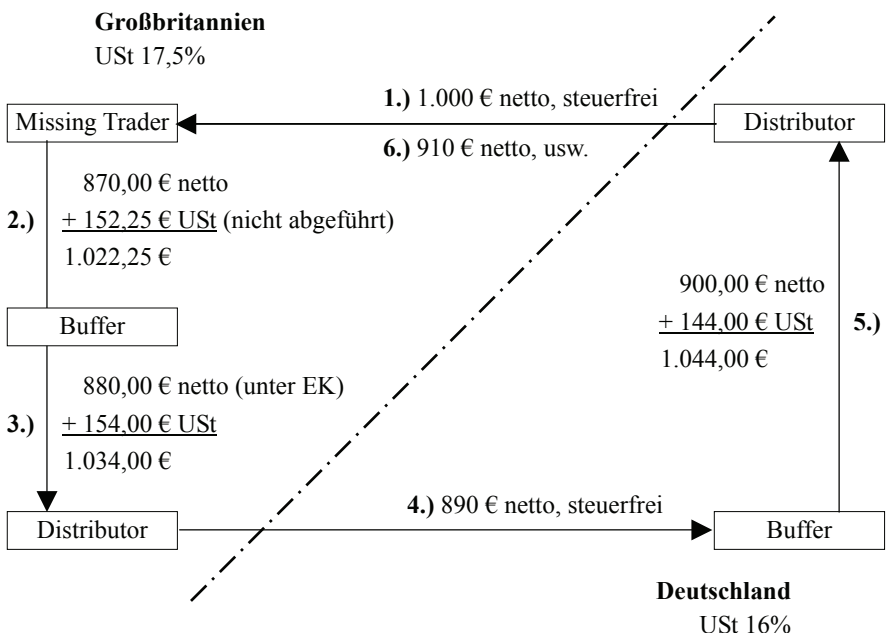
Das Wesen des Umsatzsteuer-Betruges besteht nun darin, an die Vorsteuer zu gelangen, ohne dass zuvor die Umsatzsteuer gezahlt wurde. Da ein entsprechender Abgleich durch die Finanzämter nicht vorgenommen wird, die Abführung der Umsatzsteuer also nicht Voraussetzung für den Vorsteuer-Anspruch ist, ist dies – nicht nur theoretisch – möglich. Ein einzelner Unternehmer kann Rechnungen fälschen oder Scheinrechnungen erstellen, mehrere Unternehmer können einander Rechnungen ausstellen, ohne dass Ware ausgetauscht würde, oder aber man schließt sich zu einem sog. Umsatzsteuer-Karussell zusammen.

Dabei macht man sich vielfach eine Besonderheit des Binnenmarktes zu Nutze. Wegen der unterschiedlichen Steuersätze in den Mitgliedsstaaten der EU gilt das Prinzip der Besteuerung im Bestimmungsland. Ware, die aus einem EU-Staat in einen anderen geliefert wird, bleibt im Ursprungsland steuerfrei (§ 4 Nr. 1b i.V.m. § 6a UStG). Statt der zum 1.1.1993 weggefallenen Einfuhr-Umsatzsteuer wird nun der innergemeinschaftliche Erwerb besteuert. Auch diese Steuer kann bei der Umsatzsteuererklärung als Vorsteuer abgezogen werden. Die Besteuerung des Erwerbs ist dabei Voraussetzung für die Steuerfreiheit der innergemeinschaftlichen Lieferung. Hierfür muss der Erwerber die Ware für sein Unternehmen erwerben. Dies gibt er zu erkennen, wenn er beim Erwerb seine Umsatzsteueridentifikationsnummer (im Folgenden: UStId-Nr.) angibt.

Der Wert der Waren, die in der EU umsatzsteuerfrei zirkulieren, beträgt jährlich 1,5 Billionen Euro, was etwa 150-200 Mrd. Euro an Umsatzsteuer entspricht.

Das Umsatzsteuer-Karussell funktioniert wie folgt:

Eine beliebige, meist kleine und teure Ware, wie Mobiltelefone oder Computer-Chips, wird im Kreis über zwei oder mehr EU-Mitgliedstaaten gehandelt. Die Unternehmen, die über die Grenze handeln, werden Distributoren oder Broker genannt. Die Firmen, die die Umsatzsteuer nicht abführen, müssen nach einiger Zeit verschwinden und werden daher als Missing Trader bezeichnet. Zwischengeschaltet sind sog. Buffer-(Puffer-)Firmen, die die Zusammenhänge verschleiern sollen, so dass die Distributoren behaupten können, nichts von den Machenschaften der Missing Trader gewusst zu haben.



Steuerlich sieht die Bilanz wie folgt aus:

Der Missing Trader muss zunächst den innergemeinschaftlichen Erwerb versteuern, was er aber als Vorsteuer wieder geltend machen kann, dies kann daher vernachlässigt werden.

Für seinen Umsatz an den 1. Buffer müsste er USt abführen, tut dies jedoch nicht.

Der 1. Buffer zahlt USt i.H.v. $154 - 152,25 = 1,75 \text{ €}$,

der 2. Distributor schuldet keine USt, erhält Vorsteuer $- 154,00 \text{ €}$,

der 2. Buffer versteuert den innergemeinschaftlichen Erwerb, den er als Vorsteuer geltend macht, sodann zahlt er USt aus dem Verkauf an den 2. Distributor $144,00 \text{ €}$,

die dieser als Vorsteuer geltend macht $- 144,00$

Der Verlust des Fiskus beträgt also $152,25 \text{ €}$,

also genau der vom Missing Trader nicht abgeführte Betrag.

Davon werden im Beispielsfall 90 € für die Verbilligung der Ware eingesetzt, der Rest wird durch die jeweiligen Preisaufschläge an die Beteiligten verteilt. Begnügen sich die Beteiligten mit geringeren Gewinnen, kann die Ware noch günstiger gemacht werden – zu Lasten der steuerzahlenden Konkurrenz.

Gehandelt werden meist kleine, teure Waren, wie Mobil-Telefone oder Computer-Chips, aber auch Autos, Textilien, Schrott und Lebensmittel; hier ist nichts unmöglich.

Problematisch ist, dass in diesem Fall der steuerliche Schaden im Ausland eintritt. Daher besteht nach § 370 Abs. 6 AO die Möglichkeit der Strafverfolgung nur dann, wenn die Gegenseitigkeit zur Zeit der Tat verbürgt und dies in einer Rechtsverordnung festgestellt ist.

Eine solche Rechtsverordnung gibt es aber bisher noch nicht, das Finanzministerium bemüht sich darum und hat die anderen Mitgliedsstaaten angeschrieben.

Aber auch im Inland ist der Schaden erheblich. Das Umsatzsteuer-Aufkommen ist in den letzten Jahren zurückgegangen, obwohl die Wirtschaft insgesamt, wenn auch nur geringfügig, gewachsen ist. Dies kann nur durch Betrug in erheblichem Umfang bewirkt worden sein. Eine genaue Zahl lässt sich naturgemäß nicht nennen; das Ifo-Institut schätzt den Schaden, der 2005 in Deutschland durch Umsatzsteuer-Betrug eingetreten ist, auf ca. 16 Mrd. Euro.

1) Die Rollen im Karussell

- a) Der Missing Trader bezieht – meist aus dem Ausland – Ware, die er im Inland weiter verkauft und kommt dabei seinen steuerlichen Pflichten nicht nach. Oft gibt er Umsatzsteuer-Voranmeldungen noch ab, um nicht gleich aufzufallen, jedenfalls zahlt er nicht. Meist handelt es sich um Scheinfirmen, die Briefkasten- oder Deckadressen benutzen und als GmbHs von Stroh Männern geführt werden. Die Lebensdauer dieser Firmen ist auf wenige Monate begrenzt; sie verschwinden, sobald die Steuerverwaltung versucht, ihre Forderungen durchzusetzen.
- b) Der Distributor oder Broker tätigt steuerfreie innergemeinschaftliche Lieferungen – häufig an Missing Trader im Ausland – und beantragt die Erstattung der Vorsteuer. Hier realisiert sich der Schaden, der durch das Verhalten des inländischen Missing Traders entstanden ist. Häufig können diese Firmen nicht glaubhaft darstellen, wie die Handelsbeziehungen ins Ausland geknüpft worden sind.

- c) Buffer-Firmen werden eingeschaltet, um diesen Zusammenhang zu verschleiern und den Nachweis zu erschweren, dass der Broker vom Missing Trader gewusst hat. Die Anzahl solcher Firmen in einem Karussell ist praktisch unbegrenzt. Sie verhalten sich steuerlich korrekt und verfügen über eine einwandfreie Buchhaltung. Auffällig sind häufig große Umsätze und geringe, immer gleiche Gewinn-Aufschläge.

Einige Firmen betreiben neben seriösen Geschäften Umsatzsteuer-Karusselle, viele mischen in mehreren Karussellen mit.

2) Problem: Der Nachweis, insbesondere der subjektive Tatseite

Das Problem bei der Aufdeckung solcher Machenschaften liegt im Nachweis der subjektiven Tatseite. Zunächst muss die Finanzverwaltung den Gutgläubesschutz des § 6a Abs. 4 UStG überwinden, um die Ausfuhr-Lieferungen steuerpflichtig zu machen. Der ausländische Missing Trader lässt sich eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer zuteilen, deren Gültigkeit sich der deutsche Lieferant nach § 18e UStG bestätigen lässt. Damit hat er formal den Anforderungen genüge getan, die an einen ordentlichen Kaufmann zu stellen sind. Dennoch fällt auf, dass einige Unternehmen erstaunlich oft an ausländische Scheinunternehmen geraten, bzw. sich die UStId.-Nr. dieser Firmen bestätigen lassen. Insbesondere lässt sich beobachten, dass die Lieferanten regelmäßig für drei, sechs oder neun Monate Kontakt zu den ausländischen Partnern haben, von jetzt auf gleich enorme Umsätze haben, die ebenso plötzlich aufhören, wenn nämlich der Missing Trader seinen steuerlichen Pflichten nicht nachgekommen ist.

3) Entwicklung

Beobachtet man das Betrugsgeschehen eingehend, so ist in den letzten Jahren ein deutlicher Trend zu erkennen, der durch Ermittlungserfolge der Finanzverwaltungen verursacht ist. Ist es gelungen, ein Karussell oder einen ähnlichen Betrug zu stoppen, so muss die Verwaltung vor den Finanz- und Strafgerichten darlegen, wie ihr dies gelungen ist. Daraus lernen die Betrüger, an welchen Stellen ihr System verbessert werden muss, um der Aufdeckung zu entgehen; das Spiel von Hase und Igel geht in die nächste Runde.

Kursierten anfangs lediglich Rechnungen, so wurden seit der Aufdeckung einiger Fälle tatsächlich Waren bewegt; daher wird bevorzugt kleine, teure Ware verwendet. Den Tätern war von Anfang an klar, dass die Schwierigkeiten bei der Aufdeckung wachsen, wenn die Beteiligten sich in verschiedenen Bundesländern aufhalten oder erst recht, wenn sie im EU-Gebiet verteilt sind. Doch aufgrund verbesserter Zusammenarbeit im Bereich der Rechts- und Amtshilfe sind auch EU-weite Karusselle aufgedeckt worden. Als Reaktion darauf war einerseits das Aufkommen sog. In-/Out-Buffer Betrüger festzustellen, andererseits ließ man die Ware über Drittlandsgebiet kursieren.

a) In-/Out-Buffer

So werden Firmen bezeichnet, die als die einzigen in ihrem Sitzstaat in einen solchen Betrug eingebunden sind. Sie weisen ausschließlich innergemeinschaftliche Erwerbe und innergemeinschaftliche Lieferungen auf, die steuerliche keine Auswirkung haben. Sinn ihrer Einschaltung ist zum einen, die Nachverfolgung des Warenwegs zu erschweren, andererseits sind viele Steuerverwaltungen wenig geneigt, umfangreiche

Ermittlungen gegen solche Firmen durchzuführen, da sie ja im Inland keinen Schaden anrichten. Hier wird die oben angesprochene Problematik um § 370 Abs. 6 AO besonders relevant.

b) Vorgetäuschte Ausfuhren

Umsatzsteuer-Prüfern oder Steuerfahndern, die versuchten, Waren-Bewegungen nachzuverfolgen, wurden Ausfuhr-Belege vorgelegt, z.B. nach Moskau oder Hongkong, es bestanden jedoch Zweifel, ob die Ware die Reise tatsächlich angetreten hat.

Dabei wurde deutlich, dass zum einen viele Finanzbeamte nicht genau wissen, welchen Beweiswert diese Belege haben; andererseits vielen Zollbeamte nicht bewusst ist, welchem Zweck diese Belege im Zusammenhang mit Umsatzsteuer-Betrug dienen. Da die Ware im Zweifel nicht zu verzollen ist und auch keinem Verbot und keiner Beschränkung unterliegt, ist es zollrechtlich nicht von Interesse, ob Ware tatsächlich ausgeführt wird.

Ein erstes Risiko-Profil, das die ZORA im Jahr 2003 erstellte, erzielte wohl aus diesem Grunde nicht die erwartete Wirkung.

c) Zollverfahren 42 00

Im vergangenen Jahr wurde ein starker Anstieg von Einfuhren festgestellt, die im Zollverfahren 42 00 abgewickelt wurde, d.h., es wurde keine Einfuhr-Umsatzsteuer (EUST) erhoben, weil eine anschließende innergemeinschaftliche Lieferung erklärt wurde. Waren am Zollamt Weil am Rhein bis August 2004 so gut wie keine derartige Verfahren registriert worden, so waren es im Januar 2005 schon 27 Einfuhren mit einem Betrag von nicht erhobener EUST i.H.v. knapp 2 Mio. €, bis zum September 2005 stiegen die Zahlen auf 748 Einfuhren und über 74 Mio. € allein an diesem Zollamt; eine Steigerung, die mit wirtschaftlichen Gründen wohl nicht erklärt werden kann.

III) Zentrale Koordinierungsstelle

Um Verbrechen der oben geschilderten Art aufzuklären und die Täter zu bestrafen, bedarf es einer engen Zusammenarbeit der Finanzverwaltung untereinander, aber auch mit Justiz- und anderen Behörden.

Um die Zusammenarbeit der 16 deutschen Landesfinanzverwaltungen zu verbessern, wurde als eine der Gegenmaßnahmen der Steuerverwaltung beim damaligen Bundesamt für Finanzen eine Zentrale Koordinierungsstelle eingerichtet, die den Informationsaustausch und aufeinander abgestimmte Prüfungen sicherstellen soll, und außerdem für den Amtshilfe-Verkehr in Betrugsfällen zuständig ist und zentral Informationen einholt, die für die Ermittlungen von Bedeutung sein können. Für die Stelle hat sich die Abkürzung KUSS eingebürgert (**Koordinierungsstelle für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und Steuerfahndungsmaßnahmen**).

Die Finanzämter melden dorthin einerseits Fälle, in denen Unternehmerketten in mindestens zwei Bundesländern durchzuführen sind, andererseits Fälle, in denen Manipulationen im Bereich der Umsatzsteuer festgestellt worden sind oder zumindest vermutet werden. Dadurch soll zum einen Durchführung der Prüfungen auch in den Fällen sichergestellt werden, in denen es sich um anscheinend völlig korrekte Firmen handelt, andererseits soll ein Überblick über das Prüfungs- und Betrugsgeschehen entstehen.

IV) Zusammenarbeit mit dem Zoll

Eine erfolgreiche Bekämpfung des Umsatzsteuer-Betruges ist wegen der oben dargelegten Entwicklung aber langfristig nur bei einer engen Zusammenarbeit der Steuer- und Zollverwaltungen in den EU-Mitgliedstaaten möglich. Diese kann auf verschiedenen Ebenen stattfinden.

1) Im Einzelfall

Im oben geschilderten Fall wandte sich der Abfertigungsleiter an die ZORA, die ihn letztlich an die Zentrale Koordinierungsstelle beim Bundeszentralamt für Steuern (KUSS) verwies. Dort waren einige der beteiligten Firmen bereits aus anderen Betrugsfällen bekannt. Die KUSS organisierte ein Treffen bei der OFD Karlsruhe, an dem Vertreter von Finanz- und Zollamt, von Zoll- und Steuerfahndung sowie Zoll- und Steuerabteilung der OFD teilnahmen. Durch gezielten Austausch von Informationen und aufeinander abgestimmte Maßnahmen ist es gelungen, die Einfuhren der größten beteiligten Schweizerischen Firma mit deutschem Fiskalvertreter zu stoppen. Interessanterweise gingen sie schon einige Wochen vor dem Erlass der diesbezüglichen Bescheide fast auf Null zurück.

2) Austausch von Analysen

Es steht zu erwarten, dass dies allenfalls einen Etappensieg darstellt. Die Betrüger werden andere Firmen gründen oder übernehmen oder sich andere Wege, über Deutschland oder andere EU-Mitgliedstaaten suchen. Die ZORA versucht, entsprechende Daten laufend zu analysieren und die KUSS von festgestellter Entwicklung zu unterrichten; die KUSS wiederum versucht, von ihr festgestellte Entwicklungen anhand der Daten und Analysen der ZORA möglichst frühzeitig zu verifizieren, um so möglichst kurzfristig reagieren zu können.

3) Einbindung in das Umsatzsteuer-Kontrollverfahren

Doch dies bleibt ein Kampf gegen Windmühlen, solange nicht die Einfuhren im Zollverfahren 42 00 in das Umsatzsteuer-Kontroll-Verfahren eingebunden werden. Einerseits benötigen die Zollbeamten jederzeitigen Zugriff auf die Daten der EU-weiten steuerlichen Umsatzsteuer-Kontrolle, um die Gültigkeit der angegebenen Umsatzsteuer-Identifikationsnummern zu prüfen; andererseits benötigt die Steuerverwaltung die Information, dass ein Unternehmen mit deutscher Umsatzsteuer-Identifikationsnummer beim Zoll eine innergemeinschaftliche Lieferung erklärt hat, um dieses zur Abgabe von entsprechenden Meldungen zu bewegen, durch die im Abgleich mit den Meldungen der vorgeblichen Handelspartner in den anderen EU-Mitgliedstaaten der Betrug aufgedeckt werden kann. An beiden Punkten wird derzeit gearbeitet.

4) Schulungen

Die erfolgreiche Zusammenarbeit setzt voraus, dass einerseits die Probleme aus der Sicht beider Verwaltungen kennt und andererseits um die Möglichkeiten und Grenzen der anderen Verwaltung weiß. Bundesweit haben daher die Finanzbeamten in den Bundesländern nach einem einheitlichen, in Zusammenarbeit mit dem Zoll erstellten

Schulungskonzept eine Kurzschulung im Zollrecht erhalten; eine Schulung der Zollbeamten ist meines Wissens ebenfalls geplant.

5) Zusammenarbeit der Zollverwaltungen

Einen viel versprechenden Ansatz bietet eine gemeinsame Aktion des deutschen mit dem britischen Zoll. Der britische Zoll hat eine Datenbank aufgebaut und scannt an seinen Grenzen die Geräte-Nummern von Mobil-Telefonen ein, um so Kreisläufe nachweisen zu können. Die Daten werden über UTMS direkt in die zentrale Datenbank gesendet und dort mit den bereits vorhandenen Daten sowie einer Datenbank der Polizei von gestohlenen Geräten abgeglichen. Dies geschieht nun in einer gemeinsamen Aktion auch an der schweizerisch-deutschen Grenze.

6) Flexibilität

Die bisherige Entwicklung hat gezeigt, dass jede Verbesserung der Strategie seitens der Verwaltung neue Betrugsmethoden nach sich gezogen hat. Wichtig ist es daher, auf neue Entwicklungen möglichst schnell zu reagieren. Nur so kann sowohl der Aufwand für die Betrüger als auch das Entdeckungsrisiko so sehr gesteigert werden, dass sich zumindest dieser Betrug nicht mehr lohnt. Hierzu ist der regelmäßige Erfahrungsaustausch von Praktikern aus Zoll- und Steuerverwaltung ein wichtiges Mittel.

Zentrale Zollabwicklung und Umsatzsteuer – Rechts- und Praxisprobleme der Wirtschaft

Dr. Christoph Wäger, Ernst & Young AG, Frankfurt

Aus Sicht der Wirtschaft ist das Ziel, eine zentrale Zollabwicklung am Ort der Niederlassung des Zollanmelders zu ermöglichen, ohne Einschränkung zu begrüßen. Allerdings ist jede zentrale zollrechtliche Abwicklung weitgehend wertlos, wenn es nicht auch gelingt, die steuerlichen Erklärungspflichten zu vereinheitlichen. Hierfür ein erstes Beispiel: Der amerikanische Unternehmer A verkauft Ware an den deutschen Unternehmer B, der sie seinerseits an den belgischen Unternehmer C verkauft. Der Zwischenhändler B versendet die Ware über den Hafen Rotterdam von A zu C. Lässt der deutsche Zwischenhändler B die Ware bereits in Rotterdam zum freien Verkehr abfertigen, ist die Beurteilung nach derzeitiger Rechtslage nicht schwierig. Zölle hat B in den Niederlanden zu entrichten. Darüber hinaus bestehen für B in den Niederlanden aber auch umsatzsteuerliche Erklärungspflichten. Zwar ist die Einfuhr in den Niederlanden für Zwecke der Einfuhrumsatzsteuer steuerfrei, da B die Ware innergemeinschaftlich nach Belgien liefert. B hat aber steuerliche Erklärungspflichten für seine innergemeinschaftliche Lieferung aus den Niederlanden nach Belgien zu erfüllen, in die er ggf. einen Fiskalvertreter einschalten kann. Für B bestehen somit sowohl zoll- als auch umsatzsteuerrechtlich Erklärungspflichten in den Niederlanden.

Im Rahmen der geplanten zentralen Zollabwicklung könnte B demgegenüber künftig zollrechtlich seine Anmeldepflichten in seinem Heimatstaat, also in Deutschland, erfüllen. Umsatzsteuerrechtlich ändert sich demgegenüber nichts. Selbst wenn B die Zollanmeldung für die Überführung in den freien Verkehr in Deutschland abgibt, erfolgt die Einfuhr für Zwecke der Mehrwertsteuer nach Art. 7 Abs. 2 und 3 der Sechsten Richtlinie in den Niederlanden. Nach diesen Vorschriften ist eine in die Gemeinschaft verbrachte Nichtgemeinschaftsware erst dann als eingeführt anzusehen, wenn sie nicht mehr der vorübergehenden Verwahrung, einem Versand- oder Zolllagerverfahren oder anderen Nichterhebungsverfahren unterliegt. Der Ort der Einfuhr befindet sich daher an dem Ort, an dem die Anwendung dieser Regelungen auf die Ware endet. In dem bereits erwähnten Beispiel befindet sich die von B nach Rotterdam verbrachte Ware beim Grenzübertritt in die Gemeinschaft zunächst in der vorübergehenden Verwahrung oder einem anderen Lagerungsverfahren bis die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr erfolgt. Auch wenn die Zollanmeldung zur Überführung in den freien Verkehr künftig in Deutschland abgegeben werden könnte, befände sich die Ware zu diesem Zeitpunkt und damit zu dem Zeitpunkt, zu dem sie erstmals den Regelungen des Art. 7 Abs. 2 Sechste Richtlinie nicht mehr unterliegt, in Rotterdam, so dass die Einfuhr steuerlich auch künftig in den Niederlanden erfolgt und dementsprechend eine innergemeinschaftliche Lieferung aus den Niederlanden nach Belgien vorliegt. B wäre also weiterhin aus steuerlichen Gründen in den Niederlanden erklärungs pflichtig.

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass die beabsichtigte zentrale Zollabwicklung zwingend einer steuerlichen Ergänzung bedarf. Dabei könnte eine steuerliche Lösung des Problems relativ einfach erfolgen. So ordnet § 21 Abs. 2 UStG im Gegensatz zur Sechsten Richtlinie bereits heute allgemein an, dass für die Einfuhrumsatzsteuer die Vorschriften für Zölle sinngemäß gelten. Dies gilt nicht nur für den Zeitpunkt der Einfuhr, sondern auch für den Ort der Einfuhr. Eine zentrale Zollabwicklung im Zusammenhang mit einer § 21 Abs. 2 UStG entsprechenden Regelung im Gemeinschaftsrecht würde dazu führen, dass die Einfuhrumsatzsteuer nicht am Ort der Gestellung in den Niederlanden, sondern am Ort der Abgabe der Zollanmeldung und damit am Ort der Zollschuld in Deutschland entsteht. Hierdurch klärt sich auch die Frage nach der steuerlichen Behandlung der der Einfuhr nachfolgenden innergemeinschaftlichen Lieferung. Der Ort dieser Lieferung befindet sich nach Art. 8 Abs. 2 der Sechsten Richtlinie bei einer Versendung aus dem Drittlandgebiet dort, wo die Einfuhr erfolgt, in dem bereits erwähnten Beispiel also in Deutschland. B hat daher eine innergemeinschaftliche Lieferung aus Deutschland zu erklären, so dass keine Erklärungspflichten in den Niederlanden bestehen. Das Problem scheint daher in steuerlicher Hinsicht relativ einfach zu lösen zu sein.

Dass die gegenwärtig für Zoll und Umsatzsteuer bestehenden Regelungen nicht aufeinander abgestimmt sind und bisweilen zu nicht sachgerechten Lösungen führen, verdeutlicht eine Abwandlung des eingangs geschilderten Beispiels: Unterstellt, B lagert die Ware zunächst in einem Zolllager in Rotterdam ein und versendet die Ware im externen Versandverfahren zu C nach Belgien, wo C die Verzollung übernimmt, ändert sich nach h.M. in Deutschland nichts an der steuerlichen Beurteilung. Denn danach gelten die umsatzsteuerrechtlichen Bestimmungen im innergemeinschaftlichen Warenhandel unabhängig vom zollrechtlichen Status der Ware und sind somit gleichermaßen auf Gemeinschaftswaren und Nichtgemeinschaftswaren anzuwenden. Wäre dies zutreffend, müsste sich B in den Niederlanden steuerlich registrieren lassen, um dort eine innergemeinschaftliche Lieferung zu erklären, während es für C aufgrund der Steuerpflicht eines innergemeinschaftlichen Erwerbs und der Einfuhrbesteuerung zu einer Doppelbesteuerung kommt. Eine Steuerbefreiung für die Einfuhr nach Art. 28c Teil D der Sechsten Richtlinie kommt dabei nicht in Betracht, da dies eine innergemeinschaftliche Lieferung aus dem Mitgliedstaat der Einfuhr voraussetzt.

Dass dieses Ergebnis weder der Handelspraxis Rechnung trägt noch zur Sicherung der Abgabenerhebung erforderlich ist, scheint mir keines weiteren Nachweises zu bedürfen. Sinnvoll erscheint mir, das Vorliegen der behaupteten Steuertatbestände dem Grunde nach zu hinterfragen und zu klären, ob die Lieferung von Nichtgemeinschaftsware tatsächlich steuerbar ist¹. Für die These, dass die Lieferung von Nichtgemeinschaftsware für Zwecke der Umsatzsteuer nicht steuerbar ist und daher nicht den Bedingungen des innergemeinschaftlichen Warenhandels unterliegt, spricht bereits, dass es ansonsten bei einer Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr im Bestimmungsland zu einer Doppelbesteuerung durch Einfuhrumsatzsteuer und Steuer auf den innergemeinschaftlichen Erwerb kommt, obwohl der innergemeinschaftliche Erwerb im Binnenhandel doch noch nur die Einfuhrbesteuerung ersetzt. Darüber hinaus lassen sich weitere Gründe für die Nichtsteuerbarkeit der Lieferung von Nichtgemeinschaftsware anführen:

1 Wäger, UR 2004, 344.

- Zum einen befindet sich die Nichtgemeinschaftsware zwar körperlich, mangels Überführung in den freien Verkehr aber noch nicht rechtlich, in der Gemeinschaft. Die Ware ist noch nicht in den Wirtschaftskreislauf der Gemeinschaft eingegangen und daher im Hinblick auf ihre steuerliche Lieferfähigkeit m.E. einer Gemeinschaftsware nicht gleichzustellen.
- Zum anderen handelt es sich bei der Umsatzsteuer nach ständiger Rechtsprechung des EuGH um eine Verbrauchsteuer. Dies spricht gegen die Steuerbarkeit der Lieferung von Nichtgemeinschaftsware, die unter zollrechtlicher Überwachung steht und daher gegen ihren Verbrauch gesichert ist. In einem Versand- oder Zolllagerverfahren können Waren befördert oder gelagert, nicht aber konsumiert werden.

Zum zweiten Thema, dem Karussellbetrug, ist aus Sicht der Wirtschaft anzumerken, dass sich jeder ein hartes Vorgehen gegen die Steuerbetrüger, die sog. Missing Trader, wünscht. Steueransprüche werden aber leider im Regelfall nicht gegen die Missing Trader durchgesetzt, die ja gerade flüchtig sind. Die Finanzverwaltung geht vielmehr regelmäßig gegen den Abnehmer des Missing Trader vor und versagt selbst dem gutgläubigen Käufer einer Ware aufgrund bisweilen vager Verdachtsmomente den Vorsteuerabzug.

Hier ist zunächst festzustellen, dass es den Begriff des Karussellgeschäfts umsatzsteuerrechtlich überhaupt nicht gibt. Dass eine Ware von A an B an C an ... Z und wieder an A geliefert wird, spielt für die steuerliche Beurteilung der Lieferung des A an B keine Rolle, wie der EuGH ausdrücklich in seinem Urteil in der Rechtssache Optigen vom 12. Januar 2006² entschieden hat. Anders kann es nur dann sein, wenn B in den Steuerbetrug eingeweiht oder sogar an ihm beteiligt ist. Die bloße Behauptung, ein Warenbezug sei zu einem verdächtig günstigen Preis erfolgt, vermag die Versagung des Steueranspruchs aber jedenfalls nach der EuGH-Rechtsprechung nicht zu rechtfertigen. An der Schnittstelle von Zoll und Umsatzsteuer spielt der Umsatzsteuerbetrug m.E. im Übrigen bereits aus anderen Gründen keine Rolle. Führt B in dem eben genannten Beispiel die Ware aus der Schweiz ein und entrichtet er die Einfuhrumsatzsteuer, kann ihm der Vorsteuerabzug aus der von ihm tatsächlich entrichteten Einfuhrumsatzsteuer nicht im Hinblick auf das angebliche Vorliegen eines Karussellbetrugs versagt werden.

Bis zur Schaffung des Binnenmarkts kannte man übrigens den Begriff des Karussellbetrugs kaum. Dies hatte einen einfachen Grund: Wer Ware in betrügerischer Absicht an andere umsatzsteuerpflichtig verkaufen wollte, ohne die dem Abnehmer in Rechnung gestellte Umsatzsteuer an sein Finanzamt zu zahlen, hatte ein erhebliches Problem. Er musste die Ware seinerseits erwerben und dies konnte bis 1992 nur im Rahmen steuerpflichtiger Geschäftsvorfälle, entweder durch den umsatzsteuerpflichtigen Kauf im Inland oder durch eine umsatzsteuerpflichtige Einfuhr, erfolgen. Die für den Warenbezug zu entrichtende Umsatzsteuer konnte sich der Betrüger somit nur durch das Finanzamt erstatten lassen. Der Steuerbetrüger war also gar kein Missing Trader, sondern steuerlich erfasst. Seit 1993 ist das nun ganz anders. Ware kann, wie im zweiten Referat geschildert, ohne Zahlung von Umsatzsteuer im Rahmen eines innergemeinschaftlichen Erwerbs aus anderen Mitgliedstaaten bezogen werden. Steuerbetrüger erhalten so Ware, ohne an den Vorlieferanten Umsatzsteuer zahlen zu

2 UR 2006, 157.

müssen. Der Grundfehler dieses Systems liegt natürlich am Festhalten an dem sog. Bestimmungslandsprinzip für den unternehmerischen Warenverkehr innerhalb der EG. Aber auch im Rahmen des Bestimmungslandsprinzips hätte der Gesetzgeber den Steuerbetrug verhindern können. Wäre die sog. innergemeinschaftliche Lieferung nicht steuerfrei, sondern mit Erstattungsmöglichkeit steuerpflichtig, gäbe es wie bis 1992 kein Karussellbetrug in den heute behaupteten Ausmaßen. Verkauft A im Inland eine Ware an den Unternehmer B in Italien, könnte diese innergemeinschaftliche Lieferung auch im Rahmen des Bestimmungslandsprinzips steuerpflichtig behandelt werden, wenn B berechtigt wäre, in Italien die Erstattung der deutschen Steuer zu beantragen und ein Clearing-Verfahren, wie es heute bereits bei der Besteuerung elektronischer Dienstleistungen nach Art. 26c der Sechsten Richtlinie besteht, für den Finanzausgleich in den Mitgliedstaaten sorgt. Ein Steuerbetrug durch den Abnehmer der innergemeinschaftlichen Lieferung wäre so fast unmöglich.

Als Gesamtergebnis lässt sich somit festhalten, dass die Fragen, die sich an der Schnittstelle von Zoll und Umsatzsteuer stellen, lösbar erscheinen. Die Wirtschaft erwartet aber hier von Gesetzgebung und Verwaltung, dass die Abgabenerhebung in der Praxis aufgrund sachgerechter Lösungen erfolgt.

Podiumsdiskussion

zu den Referaten von Norbert Haag,
Michael Lux und Dr. Christoph Wäger

Moderation: Prof. Dr. Reginhard Henke
Fachhochschule des Bundes, Münster

zusammengefasst von Dr. Natalie Harksen, Außenwirtschaftsberatung, Münster

An der Podiumsdiskussion zum Thema **Zoll und Umsatzsteuer** nahmen neben *Herrn Prof. Dr. Henke* *Herr Norbert Haag* (Bundeszentralamt für Steuern, Bonn), *Herr Dr. Christoph Wäger* (Ernst & Young AG, Frankfurt) und *Herr Michael Lux* (Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, Leiter des Referats „Zollverfahren“, Brüssel) teil.

I. Zentrale Zollabwicklung in der Gemeinschaft

Der Vortrag von *Herrn Michael Lux* beschäftigte sich mit dem Anwendungsbereich einzelner Bewilligungen und dem Vorentwurf einer Zollkodex-DVO-Änderungsverordnung.

Herr Lux leitete seinen Beitrag damit ein, dass er die Fortschritte, die seit dem letzten Zollrechtstag im Juni 2005 in Bonn mit dem Konzept der zentralen Zollabwicklung erzielt worden sind, darstellen wolle. Dies erfordere allerdings eine tiefere Auseinandersetzung mit dem Begriff der zentralen Zollabwicklung, so dass er diesen zunächst erläuterte.

1. Zentrale Zollabwicklung in der Gemeinschaft

Zentrale Zollabwicklung bedeutet im Rahmen einer Wareneinfuhr in das Zollgebiet der Europäischen Gemeinschaft, dass die Waren nicht am Ort des Eingangs in die Gemeinschaft, sondern am Sitz des Einführers oder bei der für ihn zuständigen Zollstelle zu dem von dem Einführer gewünschten Zollverfahren wie z.B. Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr, aktive Veredelung oder Zolllagerverfahren anzumelden sind. Die weitere Beförderung der Waren soll dann je nach dem gewählten Zollverfahren bereits entweder im Rahmen des betreffenden Verfahrens erfolgen. Sofern sich die Waren bereits nach der Überlassung im zollrechtlich freien Verkehr befinden, soll ein Versandverfahren entbehrlich sein.

Technische Voraussetzung für die Durchführbarkeit der zentralen Zollabwicklung ist jedoch ein Datenaustausch zwischen der für den Einführer zuständigen Zollstelle sowie der Eingangszollstelle. Problematisch ist diese Vorgehensweise nach Ansicht von *Herrn Lux* dann, wenn zwei Mitgliedstaaten an der Einfuhrabwicklung beteiligt sind. So müssen sich diese im Vorfeld darüber einig sein, wer beispielsweise die notwendigen Dokumentenprüfungen durchführt, wie hinsichtlich nationaler Verbote und Beschränkungen verfahren werden soll oder wie mit der nationalen Erhebungskos-

tenpauschale im Bereich der Überführung von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr umgegangen werden soll.

Im Rahmen der Warenausfuhr sei die zentrale Zollabwicklung bereits heute Wirklichkeit und Regelfall, da die Waren der Ausfuhr maßgeblich im Ausfuhrmitgliedstaat einer Kontrolle unterzogen werden und Ausfuhrzölle grundsätzlich nicht erhoben werden. Aus diesem Grund wird von *Herrn Lux* eine Bewilligung zur zentralen Ausfuhrabwicklung für entbehrlich gehalten.

Im Bereich der Ausfuhrabwicklung ist ein Datenaustausch zur Bestätigung des Ausgangs der Waren aus der Gemeinschaft, der die Abstempelung des Exemplars Nr. 3 der Ausfuhranmeldung ersetzt, bereits in Vorbereitung.

Aufgrund der Tatsache, dass die zentrale Ausfuhrabwicklung bereits heute die Regel darstellt, konzentrierte sich *Herr Lux* in seinen weiteren Ausführungen insbesondere auf den Bereich der Wareneinfuhr.

2. Erteilung einziger Bewilligungen – Ergänzung der Zollkodex-DVO

Einzige Bewilligungen sind solche, die mehr als einen Mitgliedstaat betreffen. Mit den Schwierigkeiten, die sich aus der Erteilung solcher einziger Bewilligungen ergeben, hat sich nach Auskunft von *Herrn Lux* eine Arbeitsgruppe befasset, die im Rahmen des Programms „Zoll 2007“ versucht habe, Lösungsansätze zu finden. Als Ergebnis hat diese Arbeitsgruppe inzwischen Folgendes vorgestellt:

- einen Entwurf zur Änderung der Zollkodex-Durchführungsverordnung
- eine Vereinbarung über den Informationsaustausch zur Überwachung des Verfahrens sowie
- Leitlinien zur Erteilung und Überwachung einzelner Bewilligungen

Diese Entwürfe sind bereits im Januar 2006 in Wien von Vertretern der Wirtschaft sowie der Zoll- und Steuerverwaltungen besprochen worden und haben breiten Anklang gefunden.

Art. 1 dieser neuen ZK-DVO soll eine einheitliche Definition des Begriffs der einzigen Bewilligung enthalten. Diese soll sowohl Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung und die besondere Verwendung als auch die vereinfachten Anmeldeverfahren einschließlich des Anschreibeverfahrens für alle Zollverfahren umfassen.

In Art. 253 ZK-DVO ist die Einfügung eines neuen Abs. 4 geplant, um die Verwendung des Anhang 67 zur ZK-DVO für die Anträge auf das vereinfachte Anmeldeverfahren und das Anschreibeverfahren vorzuschreiben. In diesem Zusammenhang soll Anhang 67 der ZK-DVO dahingehend erweitert werden, dass ein gemeinsamer Antrags- und Bewilligungsvordruck eingeführt werden soll. Eine elektronische Antragstellung soll ebenfalls zulässig sein.

Art. 1 Abs. 5 ZK-DVO wird vorsehen, dass auch Vertreter einen Antrag abgeben können, sofern sie eine Sicherheit leisten und ihre Aufzeichnungen angemessene Kontrollen des Verfahrens ermöglichen.

3. Flankierende Maßnahmen

Herr Lux hat darauf hingewiesen, dass die zentrale Zollabwicklung für den sog. Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen des Modernisierten Zollkodex zum Regel-

fall werden soll. Um bereits jetzt den Weg für diese Änderung zu ebnen, seien eine Reihe flankierender Maßnahmen geplant. So ergeben sich aus den Leitlinien, die inhaltlich Erläuterungen zum Bewilligungs- und Überwachungsverfahren enthalten, insbesondere folgende Punkte:

- Antrags- und Bewilligungsverfahren
- Zahlung der Erhebungskostenpauschale
- Zahlung der Einfuhrumsatzsteuer
- Statistische Meldepflichten
- Überwachung des Verfahrens
- Behandlung von Verboten und Beschränkungen
- Berechnung der zu leistenden Sicherheit
- Behandlung von Unregelmäßigkeiten, Streitigkeiten und Rechtsbehelfen

4. Ausblick der Verwirklichung der Reform zur zentralen Zollabwicklung

Die nunmehr vorgestellten Lösungsansätze für die Verwirklichung der zentralen Zollabwicklung bedürfen zu ihrer Umsetzung noch der Zustimmung durch die Mitgliedstaaten. Nach Ansicht von *Herrn Lux* würden diese Vorschläge allerdings den Erwartungen der Wirtschaftsbeteiligten entsprechen und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft stärken. Weiter führte *Herr Lux* aus, dass diese Rechtsänderungen bereits im Jahr 2007 beschlossen werden könnten, um so den Weg für den Modernisierten Zollkodex zu ebnen, bei dem die zentrale Zollabwicklung zum Standard des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten werden soll.

II. Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges – Umsatzsteuererhebung und Umsatzsteuerbetrug

Herr Norbert Haag erläuterte in seinem Vortrag zunächst Grundsätzliches zum Umsatzsteuerrecht, da diese Grundlagen erforderlich sind, um die Spielarten der Umsatzsteuerbetrügereien verstehen zu können.

Umsatzsteuer wird auf Leistungen von Unternehmern erhoben. Unter Leistungen versteht man Lieferungen und sonstige Leistungen. Diese können im Rahmen verschiedener Systeme besteuert werden. So kann die Leistung auf jeder Ebene besteuert werden, d.h., vom Fabrikanten auf den Großhändler an den Zwischenhändler und an den Kunden. Die hat den Nachteil, dass die Steuerbelastung auf jeder Stufe immer höher und das Produkt dementsprechend immer teurer wird, je mehr Händler an der Transaktion beteiligt sind. Dieses System nennt man das Allphasen-Bruttoumsatzsteuer-System. Dieses wird in Deutschland inzwischen nicht mehr praktiziert. Mit Einführung des Netto-Allphasen-Umsatzsteuersystems im Jahre 1967 wird nunmehr auf jeder Stufe die Umsatzsteuer ausgewiesen und abgeführt. Unternehmer, die Leistungen für ihr Unternehmen beziehen, können jedoch im Rahmen des sog. Vorsteuerabzugs die Umsatzsteuer aus den Rechnungen, die sie bezahlt haben, als Vorsteuer abziehen, so dass auf jeder Stufe nur der Mehrwert besteuert wird.

Nach dieser Einführung in das Umsatzsteuersystem demonstrierte *Herr Haag* die tägliche Praxis der Mehrwertsteuererhebung an einem Beispiel. Das Wesen des Umsatzsteuer-Betruges liegt dabei darin, die Umsatzsteuer als Vorsteuer zu erlangen, ohne

dass zuvor Umsatzsteuer entrichtet worden ist. Dies wird dadurch erleichtert, dass ein entsprechender Abgleich zwischen gezahlter und als Vorsteuer verlangter Umsatzsteuer nicht existiert und die Abführung der Umsatzsteuer dementsprechend nicht Voraussetzung für den Vorsteueranspruch ist. Ein einziger Unternehmer könne folglich Rechnungen fälschen oder Scheinrechnungen erstellen, ohne dass Waren tatsächlich geliefert werden. Diese Vorgehensweise kann man beliebig oft wiederholen und nennt sie aus diesem Grund „Umsatzsteuer-Karussell“. Die Täter dieser Karusselle machen sich dabei die Besonderheiten des europäischen Umsatzsteuerrechts zu Nutze, denn im Binnenmarkt gilt das sog. Bestimmungslandprinzip. Nach diesem Prinzip wird die Besteuerung einer innergemeinschaftlichen Warenbewegung im jeweiligen Bestimmungsmitgliedstaat vorgenommen (innergemeinschaftlicher Erwerb, § 1a UStG), während die Lieferung aus einem Mitgliedstaat in einen anderen im Ursprungsland steuerfrei bleibt (innergemeinschaftliche Lieferung, §§ 4 Nr. 1 lit b), 6a UStG). Die Steuer des innergemeinschaftlichen Erwerbs kann dabei im Rahmen der Umsatzsteuer-Voranmeldung als Vorsteuer abgezogen werden. Die Problematik besteht hier dabei, den subjektiven Tatbestand einer solchen Machenschaft nachzuweisen, da sich der Unternehmer auf den Gutgläubensschutz des § 6a Abs. 4 UStG stütze, nach der derjenige geschützt wird, der im guten Glauben auf die Angaben seines Geschäftspartners die Steuerbefreiung geltend macht.

III. Rechts- und Praxisprobleme der Wirtschaft

Herr Dr. Christoph Wäger nahm Stellung zu den Ausführungen über die zentrale Zollabwicklung und zum Umsatzsteuerbetrug. Er verdeutlichte, dass es sinnlos sei, die zentrale Zollabwicklung am Ort der Niederlassung eines Zollanmelder zu ermöglichen, wenn nicht auch gleichzeitig die steuerlichen Erklärungspflichten vereinheitlicht werden würden.

Herr Dr. Wäger analysierte die umständlichen Regelungen im europäischen Binnenmarkt auf der Grundlage eines praktischen Beispiels: ein amerikanischer Unternehmer A verkauft eine Ware an den deutschen Zwischenhändler B, der diese Ware wiederum an den deutschen Unternehmer C verkauft. Die Ware wird aus den USA kommend in den Niederlanden in das Zollgebiet der Europäischen Gemeinschaft eingeführt. Anschließend wird diese Ware durch B über den Hafen Rotterdam an C versandt. Die zollrechtliche Abfertigung der Ware sowie die vorübergehende Verwahrung erfolgt hier in den Niederlanden, während die ergänzende Erhebung der Umsatzsteuer in Deutschland erfolgt, § 21 UStG. Allerdings muss B in den Niederlanden umsatzsteuerliche Erklärungspflichten erfüllen, nämlich für die innergemeinschaftliche Lieferung aus den Niederlanden an C in Deutschland.

Im Rahmen der zentralen Zollabwicklung könnte B nunmehr seine zollrechtlichen Erklärungspflichten nach Deutschland verlagern. Seinen umsatzsteuerlichen Erklärungspflichten muss er aber weiterhin in den Niederlanden nachkommen.

Aus diesem Grund forderte *Herr Dr. Wäger* eine zwingende Ergänzung der zentralen Zollabwicklung um steuerliche Aspekte. Als Lösung schlug er vor, eine dem § 21 Abs. 2 UStG entsprechende Vorschrift in das Gemeinschaftsrecht aufzunehmen und dementsprechend die Einfuhrumsatzsteuer nicht am Ort der Gestellung in den Niederlanden, sondern am Ort der Abgabe der Zollanmeldung in Deutschland entstehen zu lassen. Die der Einfuhr nachfolgende innergemeinschaftliche Lieferung hätte ihren Ort

der Lieferung dann dort, wo die Einfuhr erfolgt, nämlich in Deutschland. B könnte seine steuerlichen Erklärungspflichten dann, ebenso wie seine zollrechtlichen Verpflichtungen, in Deutschland erfüllen.

Hinsichtlich des Umsatzsteuer-Karussells gab *Herr Dr. Wäger* an, dass sich jeder ein straffes Vorgehen gegen die betrügerisch Handelnden wünsche, zumeist jedoch die gutgläubigen Käufer von den mitgliedstaatlichen Verwaltungen ungerechtfertigt in Anspruch genommen werden würden, indem man ihnen den Vorsteuerabzug versage. Zunächst stellte *Herr Dr. Wäger* klar, dass es seiner Ansicht nach den Begriff des umsatzsteuerrechtlichen Karussellgeschäfts eigentlich nicht gäbe. Der Warenbezug in der Kette zu einem günstigeren Preis rechtfertige nach seiner Ansicht keine Versagung bei der Berücksichtigung der Umsatzbesteuerung bzw. der Umsatzsteuerentlastung. Dies habe der EuGH in seinem Urteil vom Januar 2006 eindeutig entschieden. Etwas anderes müsse nur dann gelten, wenn der Abnehmer in den Steuerbetrug eingeweiht oder sogar an ihm beteiligt sei.

Im Ergebnis wies *Herr Dr. Wäger* darauf hin, dass es durchaus möglich sei, die sich an der Schnittstelle von Umsatzsteuer und Zoll ergebenden Fragen einer Lösung zuzuführen. Die Wirtschaft erwarte aber gerade an diesem sachgerechte Lösungen durch die gesetzgeberischen Organe.

IV. Diskussion

Herr Prof. Dr. Henke leitete die Diskussion mit dem Hinweis ein, dass gemeinhin angenommen wird, Umsatzsteuer und Zoll hätten nichts miteinander zu tun und wies belustigend daraufhin hin, man sehe sie wie „Feuer und Wasser“ oder wie „Äpfel und Birnen.“ Insbesondere bestehe ein Kommunikationsproblem zwischen den Fachleuten sowie den Zoll- und Steuerfinanzverwaltungen in und zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, was, wie *Herr Dr. Wäger* betonte, den Umsatzsteuerbetrügereien im Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaft geradezu den Weg ebne.

Was hat ein extern orientiertes, auf die Außengrenzen der Gemeinschaft ausgerichtete Zollrecht nunmehr mit der binnenmarktorientierten Umsatzsteuer gemein? *Herr Prof. Dr. Henke* wies darauf hin, dass die drei Vorträge umgreifend gezeigt hätten, inwiefern Zollrecht und Umsatzsteuerrecht miteinander verzahnt sind. So gäbe es Verzahnungen im Bereich der Entstehung von Zoll und Umsatzsteuer, der Person des Schuldners sowie dem Ort der Steuer- und Zollschuldentstehung, um nur einige zu nennen. Eine verfahrenstechnische Verzahnung bestehe zudem im Bereich des Verfahrens 4200, dem zoll- und umsatzsteuerrechtlich freier Verkehr, d.h. Einfuhr mit einer sich anschließenden innergemeinschaftlichen Lieferung.

Nach diesen einleitenden Worten nahm *Herr Prof. Dr. Henke* den Einstieg in die Diskussion und zeigte auf, dass man sich an beiden Säulen der letzten Vorträge orientieren möge. So soll die erste Säule, nämlich die zentrale Zollabwicklung besonders unter dem Gesichtspunkt diskutiert werden, den dieses Konzept auf die Problematik der Umsatzbesteuerung in den einzelnen Mitgliedstaaten haben kann. Die zweite Säule soll der Beitrag von *Herrn Haag* zu den Karussellgeschäften im Europäischen Binnenmarkt sein.

Eine erste Frage wurde von *Frau Hermann* von der Firma Panasonic bezüglich der einzigen Bewilligungen an *Herrn Lux* gerichtet. Frau Hermann fragte, wie zukünftig die einzigen Bewilligungen in das papierlose Verfahren zu integrieren seien. Dies sei

insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass es in der operationalen Abwicklung inzwischen 25 verschiedene nationale meist IT-Zollsysteme in den MS gibt. *Frau Hermann* fragte konkret, ob es zukünftig aufgrund der einzigen Bewilligung 25 informelle Zollanmeldungen geben soll oder wie die Entscheidung des Rates und des Parlaments über ein papierloses Verfahren, die sog. einzige Schnittstelle, ausfallen werde, da nur dann ein wirklicher Vorteil gegeben sei.

Herr Lux betonte, dass die einzige Bewilligung in allen 25 Mitgliedstaaten gültig sei, so dass ein z.B. in Deutschland ansässiges Unternehmen in Deutschland alle Anmeldungen für sämtliche Waren, die überall in der Gemeinschaft in Zollverfahren überführt werden sollen, abgibt. Die deutsche Zollverwaltung wird dann über das automatisierte Einfuhrsystem die Daten an die verschiedenen Zollstellen in den einzelnen Mitgliedstaaten weiterleiten, um diese in die Lage zu versetzen, die Waren im konkreten Fall zu überlassen. Für den deutschen Wirtschaftsbeteiligten soll die einzige Bewilligung insofern von Vorteil sein, als er nur mit der deutschen Zollverwaltung zu kommunizieren braucht, denn diese erledigt den Rest mit den übrigen mitgliedstaatlichen Zollverwaltungen. Die einzige Schnittstelle, der sog. single access point meint hingegen, dass dann, wenn gerade keine zentralen Abfertigung gewählt wird, die Zollanmeldung direkt an alle 25 mitgliedstaatlichen Verwaltungen geschickt wird. *Herr Lux* vertrat allerdings die Auffassung, diese Vorgehensweise biete sich für ein Großunternehmen nicht an. Es eröffne vielmehr den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die nationalen Verbote und Beschränkungen zu kontrollieren. Der Wirtschaftsbeteiligte müsse vielmehr auf sämtliche Beschränkungen eingehen, die es in der Gemeinschaft gibt. Aus diesem Grund werde dieses System insbesondere von den mitgliedstaatlichen Verwaltungen geschätzt. *Herr Lux* wies im Zusammenhang zwischen einziger Bewilligung und den Umsatzsteuerbetrügereien insbesondere darauf hin, dass kaum davon auszugehen sei, dass ein Unternehmen, das die Mühen auf sich nehme, die einzige Bewilligung zu beantragen, darauf ausgerichtet sei, Betrügereien zu begehen und innerhalb von kürzester Zeit wieder zu verschwinden. Umsatzsteuerbetrügereien werden also gerade bei denjenigen Unternehmen begangen werden, die gerade nicht die einzige Bewilligung beantragt haben.

In diesem Kontext wies *Herr Prof. Dr. Henke* auf den Zusammenhang zum Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten hin, denn auch bei diesem besteht kaum die Gefahr, dass er nach den Strapazen des Antragsverfahrens Umsatzsteuerbetrügereien begehen und damit seinen Status gefährden werde.

Die nächste Frage kam von *Herrn Zielke* und war ebenfalls zu der einzigen Bewilligung an *Herrn Lux* gerichtet. Das Bewilligungsverfahren solle nach aktuellem Stand stark vom Mitgehen der einzelnen MS abhängig sein, so dass diese durch einen Einwand das komplette Bewilligungsverfahren blockieren können. *Herr Zielke* fragte, ob sich dies noch optimieren lasse oder ob man als Wirtschaftsbeteiligter auf sich einem bietenden Möglichkeiten des Rechtsschutzes beschränkt sei. *Herr Lux* antwortete auf die Frage, dass man versuche, die Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, dass das Verfahren der Zustimmung durch jeden Mitgliedstaat eine sehr bürokratische Angelegenheit sei. Man müsse die Mitgliedstaaten langsam bis zur Annahme des Modernisierten Zollkodex überzeugen, dass dieses sehr bürokratische Verfahren ungeeignet sei und diese dann einem unbürokratischeren Vorgehen zustimmen werden. Allerdings sei

ein behutsames Vorgehen in diesem Punkt angezeigt, um nicht das Projekt zum Scheitern zu verurteilen.

Herr Fischer meldete sich zu Wort und richtete eine Frage an *Herrn Lux* zur zentralen Zollabwicklung. Er fragte, wann die zentrale Zollabwicklung pilotiert werden solle, in welchen Mitgliedstaaten dies geschehen solle und wer an diesem Verfahren teilnehmen könne. Die Frage nach dem Pilotprojekt stellt sich gemäß *Herrn Lux* dann nicht mehr, wenn Rechtsvorschriften zur zentralen Zollabwicklung in der ZK-DVO erlassen worden sind. Sofern Rechtsvorschriften zur Stellung eines Antrags gegeben sind, wird es nach Ansicht von *Herrn Lux* sehr schwer fallen, einen solchen Antrag abzulehnen. Frage ist nur, wenn ein MS seine Zustimmung verweigert, welche Rechtsmittel der Antragsteller dagegen einlegen kann. Hierzu äußerte *Herr Lux*, dass zunächst keine Rechtsmittel gegen den ablehnenden Verwaltungsakt bestehen, da dieser von einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen erlassen worden ist, der der Bewilligungserteilung nicht zugestimmt hat. Sollte aber ein Mitgliedstaat systematisch alle Anträge ablehnen, so könne man ein Vertragsverletzungsverfahren gegen diesen Mitgliedstaat einleiten.

Herr Prof. Dr. Henke wollte zu den umsatzsteuerrechtlichen Aspekten der einzigen Bewilligung übergehen. *Frau Dr. Vogl-Lang* merkte zur einzigen Bewilligung an, dass diese in einigen Mitgliedstaaten bereits praktiziert wird. In Österreich sind bislang nur gute Erfahrungen mit den neuen Regelungen gemacht worden. *Frau Dr. Vogl-Lang* führte allerdings aus, dass es dann, wenn das Prinzip der Freiwilligkeit sowieso nicht verlassen werde, kontraproduktiv sei, Regelungen aufzustellen, um in bereits bestehende Abwicklungen einzugreifen, wie die Aufteilung der Mitgliedstaaten an den Eigenmitteln. Es sei darüber nicht Sache der Kommission, in das Haushaltsrecht einzugreifen.

Herr Prof. Dr. Henke merkte an, dass die Wirtschaft sich eher nicht damit zufrieden geben wird, die einzige Bewilligung nur mit denjenigen Mitgliedstaaten praktizieren zu können, die sich einander eine gute und einvernehmliche Zustimmung geben, denn es soll an jeder Außengrenze die Möglichkeit gegeben sein, Waren in ein Zollverfahren zu überführen. Auch *Herr Lux* stimmte der Ansicht von *Frau Dr. Vogel-Lang* nicht zu, da so ein Zusammenwirken verschiedener Mitgliedstaaten unmöglich gemacht werde.

Nunmehr knüpfte *Herr Prof. Dr. Henke* an den Vortrag von *Herrn Dr. Wäger* an, der die zentrale Zollabwicklung und die einzige Bewilligung als nach deutschem Umsatzsteuerrecht schon heute mögliches Verfahren aufgezeigt hatte.

Die ThyssenKrupp AG fertigt dort ab, wo es logistisch günstig ist, wenn erforderlich unter Einschaltung eines Fiskalvertreters. Ihr Vertreter stellte in den Raum, ob man nicht im unternehmerischen Bereich auf die Umsatzsteuer verzichten könne. *Herr Dr. Wäger* antwortete, dass es die Überlegung gibt, zwischen Unternehmern auf die Erhebung der Umsatzsteuer zu verzichten. Dann ergäben sich allerdings neue Betrugsfelder, denn wenn man ein im Binnenmarkt nicht funktionierendes System von Steuerbefreiungen auf nationales Terrain überwälzen würde, würde dies auch im einzelnen Mitgliedstaat nicht funktionieren. *Herr Prof. Dr. Henke* leitete die Frage nach neuen Bestrebungen in diesem Bereich an *Herrn Haag* weiter. Dieser stellt zur Modifizierung der Umsatzsteuer klar, dass es Planspiele gegeben habe, ob der Aufwand, der mit den neuen Verfahren gegeben sei, sich rechtfertige und wie die Betrugs-

anfälligkeit der Verfahren sei. Insbesondere das Reverse Charge Verfahren soll sich nach dem Ergebnis des Planspiels rechnen und den Betrug zurückdrängen. Die Kommission habe bemängelt, dass ein neues Kontrollverfahren einzuführen sei und der administrative und personelle Aufwand bleiben würde. Großbritannien wolle nunmehr das Reverse Charge Verfahren auf besonders betrugsanfällige Branchen anwenden. *Herr Lux* merkte an, dass insbesondere eine Änderung von Art. 21 der 6. Mehrwertsteuer-Richtlinie zunächst nicht geplant sei.

Herr Filtzinger, Finanzministerium Rheinland-Pfalz, nahm Stellung zu den Reformvorschlägen hinsichtlich der Umstellung der Steuerschuld auf den Steuerschuldner. Sofern *Herr Haag* meine, 2000 neue Steuerprüfer müssten eingestellt werden, sei dies nicht nachvollziehbar. Bei der Prüfung der Reformvorschläge habe man vielmehr festgestellt, dass durch die Umstellung auf das Reverse Charge Verfahren 3,8 Mrd. Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer entstehen und es würden maximal 400 neue Prüfer gebraucht werden.

Herr Prof. Henke wandte sich an *Herrn Lux* und fragte, wann mit einer IT-Infrastruktur im Bereich der Zollabfertigung zu rechnen sei, um eine Kommunikation zwischen den einzelnen Behörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

Herr Lux gab an, dass noch in diesem Jahr eine Verordnung verabschiedet werden soll, in der die Datenelemente für die Vorabmeldung und die vereinfachten Anmeldeverfahren festgehalten werden sollen, so dass in allen Mitgliedstaaten die zu fordernden Datenelemente identisch sind. Der Datenaustausch im AES selbst soll zum 01.01.2008 möglich sein, die Planungen für AIS sehen den 1.1.2009 vor. Damit sei man im Bereich des Zolls nach Ansicht von Herrn Lux durchaus weiter als im Steuerbereich.

Herr Bierbaum, 3M Deutschland GmbH, stellte eine Frage zur einzigen Bewilligung im Hinblick auf die statistischen Erfordernisse. Diese seien weiterhin separat an die einzelnen Mitgliedstaaten zu richten. Er fragte, ob es Bestrebungen gäbe, mit einer Zollanmeldungen alles abzudecken. *Herr Lux* gab an, im Bereich der Statistik sähe er gute Möglichkeiten, ein gemeinsames Konzept zu bekommen. Allerdings würde die Schwierigkeit darin bestehen, dass Statistikämter Daten hinsichtlich innergemeinschaftlicher Lieferungen verlieren. Hier würde nur ein politischer Druck durch die einzelnen Wirtschaftsminister hinsichtlich der steuerlichen und statistischen Anmeldepflichten helfen.

Herr Prof. Dr. Henke resümierte, dass sicher sei, dass die zentrale Zollabwicklung und die einzige Bewilligung eingeführt werden. Die erforderliche IT-Struktur werde noch etwas Zeit in Anspruch nehmen, um die Kommunikation von allen Mitgliedstaaten untereinander zu ermöglichen. Schwieriger seien die notwendigen Anpassungen im Umsatzsteuerrecht zu erreichen. Hier sei das Wohlwollen der einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich, um mit kleinen Schritten einer Lösung des Problems näher zu kommen. Eine Änderung auf Richtlinienniveau sei wohl erst dann zu erwarten, wenn die Betrügereien ein gravierendes Niveau angenommen haben werden. Abschließend dankte er allen Teilnehmern der Podiumsdiskussion sowie dem Auditorium für die Fragen und Anregungen.

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA)

European Forum for External Trade, Excise and Customs

– Chronik und Informationen –

Zur Geschichte

Am 5. Januar 1988 wurde die Deutsche Zolljuristische Vereinigung e.V. (DZV) gegründet. Ziel war und ist, über die in der Praxis vor allem zwischen Wirtschaft und Verwaltung häufig anzutreffende Frontenbildung hinweg ein Forum für den wissenschaftlichen Gedanken- und praktischen Erfahrungsaustausch zu schaffen. Von Beginn an strebt die Vereinigung das Gespräch zwischen allen an Fragen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs Interessierten an. Die Satzung erwähnt namentlich die Berufsgruppen der in der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Gerichtsbarkeit, den freien Berufen und der Forschung und Lehre tätigen Personen.

Entsprechend vielfältig sind die Themen, denen man sich in den letzten 16 Jahren zugewandt hat. Dabei haben immer wieder die aktuelle Entwicklung des europäischen Zollrechts auf dem Weg zum Zollkodex und seine Anwendung, die Harmonisierung des Verbrauchsteuerrechts, das Bemühen der Europäischen Union um die Angleichung der Exportkontrollen, die Erweiterung der EU und der Europäische Binnenmarkt im Mittelpunkt der unterschiedlichen Projekte gestanden.

Die Hinwendung zu Europa und die Erkenntnis, dass mit dem Begriff Zollrecht die Vielfalt der angesprochenen Rechtsgebiete nur unzureichend wiedergegeben wird, hat dazu geführt, dass am 21. Juni 1995 anlässlich des 7. Deutschen Zollrechtstages in Dresden eine Namensänderung erfolgte. Die DZV nannte sich um in „Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.“, European Forum for External Trade, Excise and Customs. Momentan gehören über 280 Mitglieder dem EFA an.

Zollrechtstage

Ein Hauptanliegen des Forums ist, einmal jährlich einen besonderen Diskussionsrahmen zu bieten, um die beschriebenen Ziele zu fördern und die Rechtsentwicklung zeitnah, praxisorientiert und kritisch zu begleiten. Herzstück dieser Aktivitäten ist der „Europäische Zollrechtstag“, der zuletzt von über 250 Teilnehmern aus 22 Ländern besucht wurde. Seit 1989 haben achtzehn Zollrechtstage stattgefunden. Die dabei gehaltenen Vorträge und die entsprechenden Diskussionsberichte wurden zunächst in der „Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern“ (ZfZ) und der „Aussenwirtschaftliche Praxis“ (AW-Prax) dokumentiert. Seit 1996 erscheint neben den Tagungsberichten in verschiedenen Fachzeitschriften ein besonderer Tagungsband – bis zum 13. Europäischen Zollrechtstag im Bundesanzeiger Verlag. Erstmals wurde der Tagungsband zum

14. Europäischen Zollrechtstag in der verbandseigenen „EFA-Schriftenreihe“ im Mendel Verlag publiziert.

Im Einzelnen fanden bislang folgende Zollrechtstage statt:

- Münster 1989 „Zoll- und Verbrauchsteuerrecht auf dem Weg zum Binnenmarkt 1992“, ZfZ-Sonderheft 1989
- Gelsenkirchen 1990 „Außenwirtschaftsrecht und Probleme des innerdeutschen Handels“, ZfZ 1990, S. 194ff.
- Hamburg 1991 „Europäisches Zollrecht im Wandel“, ZfZ 1991, S. 194ff.
- Berlin 1992 „Verbote und Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, Harmonisierung der Verbrauchsteuern“, ZfZ 1992, S. 194ff.
- München 1993 „Europäischer Wirtschaftsraum und Binnenmarkt“, ZfZ 1993, S. 290ff.
- Münster 1994 „Steuern und Wirtschaft in Europa“, gemeinsame Veranstaltung mit der Universität Münster anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Instituts für Steuerrecht, *Birk/Ehlers*, Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, Köln 1995; ZfZ 1994, S. 258ff.
- Dresden 1995 „Zoll auf dem Weg ins Jahr 2000“, AW-Prax 1995, S. 278ff.; ZfZ 1995, S. 259ff.
- Wien 1996 „Hemmnisse und Sanktionen in der EU“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 1996; AW-Prax 1996, S. 317ff.; ZfZ 1996, S. 369ff.
- Nürnberg 1997 „Vertrauensschutz in der Europäischen Union“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 1997; AW-Prax 1997 S. 409ff. und AW-Prax 1998, S. 24ff.; ZfZ 1997, 278ff.
- Bremen 1998 „5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz“, Tagungsband zusammengestellt von *Ulrich*, Köln 1999, AW-Prax 1998, S. 419 und AW-Prax 1999, S. 20; ZfZ 1999, S. 1ff.
- Mannheim 1999 „Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 2000; AW-Prax 1999, S. 373ff., S. 406ff.; ZfZ 2000, S. 50ff.
- Salzburg 2000 „Erweiterung der Europäischen Union – Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung – Entwicklung der Öko-/Energisteuern“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 2000; AW-Prax 2000, S. 349ff.; ZfZ 2000, S. 364ff.
- Köln 2001 „E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel“, Tagungsband, zusammengestellt von *Henke*, Köln 2002; AW-Prax 2001, S. 93ff.; ZfZ 2001, S. 362ff.
- Basel 2002 „Beförderungen – Präferenzen – Trade Facilitation“, Tagungsband, hrsg. von *Henke*, Aachen 2003; AW-Prax 2002, S. 293ff.; ZfZ 2002, S. 407ff.
- Berlin 2003 „10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms (The Internal Market: 10 Years On – EU Enlargement – eCustoms)“, Tagungsband, hrsg. von *Henke*, Witten 2003; AW-Prax 2003, S. 341ff.; ZfZ 2003, S. 402ff.
- Graz 2004 „EU-Erweiterung in der Praxis – Internationales Risikomanagement (EU Enlargement in Practice – International Risk Management; L’élargissement de

- l'UE en pratique – La gestion internationale de risques“, Tagungsband, hrsg. von *Henke*, Witten 2004; AW-Prax 2004, S. 339; ZfZ 2005, S. 8ff., 42ff.
- Bonn 2005 „Partnerschaft oder Subordination? – Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll nach dem modernisierten Zollkodex“, Tagungsband, hrsg. von *Henke*, Witten 2005; AW-Prax 2005, S. 327ff.; ZfZ 2005, S. 297ff. (Teil I), S. 331ff. (Teil II)
 - Esslingen 2006 „Neue Chancen und Risiken für die europäische Wirtschaft – Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter / Zoll und Umsatzsteuer / Neues Energiesteuer-gesetz / Neuer Präferenzursprung“, Tagungsband, hrsg. von *Henke*, Witten 2007; AW-Prax 2006, S. 327ff., S. 374ff.; ZfZ 2006, S. 280ff.

Vortragsveranstaltungen

Zwischen den Zollrechtstagen finden regelmäßige Vortragsveranstaltungen in Münster statt, zumeist in Zusammenarbeit mit dem Institut für Steuerrecht der Universität Münster und dem Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Außenwirtschaftsrechtstage

Seit 1996 findet darüber hinaus jährlich ein Außenwirtschaftsrechtstag in Münster statt. Er wird veranstaltet in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Außenwirtschaftsrecht e.V. (ZAR) am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Münster.

Elektronisches Forum: Die Mailing-Liste „EFA-L“

Seit 1998 bietet EFA seinen Mitgliedern ein neues Forum des Gedanken- und Informationsaustauschs an, die Mailing-Liste „EFA-L“. Über diese Liste können EFA-Mitglieder mittels E-Mail allen eingeschriebenen EFA-Mitgliedern Nachrichten und Informationen zukommen lassen oder aktuelle Fragen diskutieren.

EFA-Schriftenreihe

Wissenschaftliche Literatur zum Außenwirtschafts-, Verbrauchsteuer- und Zollrecht aus der EFA-Schriftenreihe ist zum kostenlosen Download als pdf-Datei zugänglich. Die EFA-Schriftenreihe aus dem Mendel Verlag kann auch in Printversion bezogen werden; senden Sie Ihre Bestellung an efa@uni-muenster.de.

Wissenschaftlicher Beirat und Vorstand

Kennzeichnend für die Vereinigung ist die von Anfang an gute Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Beirat. Während ersterer auch aus arbeitstechnischen Gründen einen Schwerpunkt in Münster hat, spiegelt sich im Beirat die Vielfalt der angesprochenen Berufsgruppen wider.

Wissenschaftlicher Beirat

- Prof. Dr. Dirk *Ehlers* (Vorsitzender), Direktor des Instituts für Wirtschaftsverwaltungsrecht der Universität Münster
- Dr. Albert *Beermann*, Vizepräsident des Bundesfinanzhofs i.R., München
- Prof. Dr. Dieter *Birk*, Direktor des Instituts für Steuerrecht der Universität Münster

- Reinhard *Fischer*, Deutsche Post World Net, Bonn
- Dr. Christian *Haid*, Wirtschaftskammer Steiermark, Graz
- Roland *Hirt*, Chef der Abteilung Zollveranlagung der Eidg. Oberzolldirektion, Bern
- Dr. Hans-Joachim *Prieß* LL.M., Rechtsanwalt, Freshfields Bruckhaus Deringer, Berlin
- Günter *Roeder*, Rechtsanwalt, Zentralabteilung Steuern und Zölle der BASF AG, Ludwigshafen
- Dr. Horst *Seelig*, Oberfinanzpräsident, Nürnberg
- Prof. Dr. Peter *Witte*, Fachhochschule des Bundes, Münster
- Christoph B. *Wolf*, Rechtsanwalt, Leiter des Referats Zoll- und Außenwirtschaftsrecht des DIHK, Berlin

Vorstand

- Prof. Dr. Hans-Michael *Wolffgang* (Vorsitzender), Münster
- Dr. Isabell *Halla-Heißen*, Regierungsdirektorin (stellv. Vorsitzende), Münster
- Prof. Dr. Reginhard *Henke* (stellv. Vorsitzender), Münster
- Thomas *Weiss*, Rechtsanwalt (Schatzmeister), Münster
- Matthias *Bongartz*, Regierungsdirektor, Münster
- Rainer *Ehmcke*, Ministerialrat, Bonn
- Dr. Lothar *Gellert*, Regierungsdirektor, zur Zeit Europäische Kommission (OLAF), Brüssel

Informationen

Eine Kontaktaufnahme zum EFA kann über die Geschäftsstelle erfolgen. Sie liefert Informationen, Satzung, Mitgliederverzeichnis und Sonstiges. Die Forumsmitglieder werden durch regelmäßige Rundbriefe über die aktuellen Aktivitäten auf dem Laufenden gehalten. Sie erhalten den Tagungsband und als Leser der AW-Prax monatlich Nachrichten, Meinungen, Aktuelles. EFA-Mitglieder haben Zugang zur Mailing-Liste „EFA-L“.

Geschäftsstelle

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

Institut für Steuerrecht

Universitätsstr. 14-16

D-48143 Münster

Telefon: +49 251 8 32 11 00

Telefax: +49 251 8 32 11 02

E-Mail: efa@uni-muenster.de

Homepage: www.efa-muenster.de