

EU-Erweiterung in der Praxis – Internationales Risikomanagement

**EU Enlargement in Practice –
International Risk Management**

Tagungsband
des 16. Europäischen Zollrechtstags
des EFA
am 17./18. Juni 2004 in Graz

herausgegeben von Reginhard Henke

Mendel Verlag



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

Band 21

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Telefon +49–23 02–20 29 30

Fax +49–23 02–20 29 311

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet mendel-verlag.de

ISBN 3-930670-90-9

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, 48155 Münster
Internet: www.kjm.de

© 2004 by Mendel Verlag GmbH & Co. KG, 58452 Witten

Inhaltsübersicht

Geleitwort 7

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Münster

Begrüßung 11

Komm. Rat Peter Mühlbacher

Präsident der Wirtschaftskammer Steiermark

EU-Erweiterung in der Praxis

Chancen für kleinere und mittlere Unternehmen in der erweiterten Union – Erfahrungen und Hilfestellungen aus der Sicht eines Bundeslandes an der Schnittstelle der Erweiterungen 13

Prof. DDr. Gerald Schöpfer, Landesrat für Wirtschaft, Finanzen und Europa, Land Steiermark, Graz

EU-Erweiterung und Zollrecht: Was ändert sich? 17

Abteilungsleiter Michael Lux, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel

EU enlargement and customs law: What will change? 29

Michael Lux, Head of Customs Legislation Unit, European Commission, TAXUD, Brussels

Erfahrungen mit der EU-Erweiterung aus der Sicht des Zollrechts 39

Ministerialrätin Dr. Bettina Vogl-Lang, Bundesministerium für Finanzen, Wien

EU enlargement and customs law: Polish customs approach 53

Prof. Dr. Wieslaw Cyzowicz, Director General, Chief of Customs Service, Warsaw

Diskussion zu den Referaten von Prof. DDr. Schöpfer, Lux, Dr. Vogl-Lang, Prof. Dr. Cyzowicz 57

Moderation: Prof. Dr. Peter Witte, Fachhochschule des Bundes, Münster
Zusammengefasst von Assessor Andree Haarhuis, Ernst & Young, Frankfurt/Main

Kampf gegen Produktpiraterie in der erweiterten EU

Die neue Produktpiraterieverordnung aus österreichischer Sicht 61

Amtsdirektor Gerhard Marosi, Bundesministerium für Finanzen, Wien
 Dr. Martin Prohaska-Marchried, Rechtsanwalt, eInlwlw Rechtsanwälte, Wien

Aktuelle Verfahren zur Produktpiraterieverordnung 71

Dr. Ulrich Schrömbges, Rechtsanwalt, Steuerberater, WBM, Hamburg

Produktschutz durch Marken- und Designrecht in der erweiterten EU

Round-Table-Diskussion zu den Referaten von Marosi, Dr. Prohaska-Marchried und Dr. Schrömbges mit Beiträgen von: 89

Dr. Erwin Hanslik, Rechtsanwalt, eInlwlw Rechtsanwälte, Prag
 Klaus Hoffmeister, Dipl.-Finanzwirt, Zentralstelle Gewerblicher Rechtsschutz, Oberfinanzdirektion Nürnberg
 Dr. Roland Kölcsy-Rieden, Rechtsanwalt, eInlwlw Rechtsanwälte, Budapest
 Dr. Thomas Volkmann-Schluck, Rechtsanwalt, WBM, Hamburg

Moderation: Prof. Dr. Reginhard Henke, Fachhochschule des Bundes, Münster
 Zusammengefasst von Dipl.-Juristin Anna Labitzke, Münster

Energiesteuerrecht in der EU

The Energy Taxation Directive 99

Hans Larsen, Ministry of Taxation, Copenhagen

Umsetzung der Energiesteuer-Richtlinie in das nationale Recht – Kurzinformationen und Round-Table-Diskussion mit Beiträgen von: 107

Hans Larsen, Ministry of Taxation, Copenhagen
 Mag. Rainer Pilz, Bundesministerium für Finanzen, Wien
 Prof. Dr. Sabine Schröer-Schallenberg, Fachhochschule des Bundes, Münster

Moderation: Günter Roeder, Rechtsanwalt, BASF AG, Ludwigshafen
 Zusammengefasst von Dr. Thomas Möller, Osnabrück

Internationales Risikomanagement

World Customs Organization and Risk Analysis System 111

Georg-Dieter Gotschlich, Ministerialrat a.D., Director (ret.) of WCO,
Director (ret.) of Eurocustoms

Europäische Strategien des Risikomanagements im globalen Handel 119

Hauptverwaltungsrat Karl Elsner, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel

Round-Table-Diskussion zu den Referaten von Gotschlich und Elsner mit Beiträgen von: 129

David Wakeford, SITPRO Ltd., London

Michèle Petitgenet, France Printemps, Nanterre

Roland Hirt, Eidgenössische Zollverwaltung, Bern

Dr. Heiko Willems, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), Berlin

Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, Bonn

Moderation: Dr. Christian Haid, Wirtschaftskammer Steiermark, Graz
zusammengefasst von Talke Ovie, Münster

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauch- steuern und Zoll e.V. (EFA) – Chronik und Informationen 137

Geleitwort

Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Münster

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrter Herr Landesrat,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich begrüße Sie alle zum 16. Europäischen Zollrechtstag. Es ist sehr erfreulich, dass wieder weit über 200 Personen am Zollrechtstag teilnehmen. Der Europäische Zollrechtstag hat sich in den 16 Jahren seines Bestehens zu *dem* Forum der Zoll- und Verbrauchsteuerszene im deutschsprachigen Bereich entwickelt. Aufgrund zahlreicher internationaler Kontakte und Kooperationen zu französischen und englischen Organisationen nehmen auch immer mehr Teilnehmer aus diesen Ländern an der Tagung teil. Sie alle heiße ich herzlich willkommen.

Sehr geehrter Herr Präsident Mühlbacher, wir danken Ihnen und der Wirtschaftskammer Steiermark für die gewährte Gastfreundschaft. Es ist schöne Tradition, dass die Zollrechtstage in den Kammern und mit Unterstützung der Kammern stattfinden; sei es in Österreich bei den Wirtschaftskammern oder in Deutschland bei den Industrie- und Handelskammern.

Besonders begrüße ich Herrn Landesrat Prof. Schöpfer von der steirischen Landesregierung. Wirtschaft und Europa bezeichnen Ihren Geschäftsbereich; das sind genau die Themen, die Leitlinie aller unserer bisherigen Zollrechtstage sind.

Gestatten Sie mir noch einige Teilnehmer zu begrüßen. Der am weitesten gereiste Gast ist Prof. J. D. Agarwal. Er ist Chairman und Direktor des Indian Institute of Finance in Neu Dehli; es ist eine glückliche Fügung, dass Prof. Agarwal zur Zeit auf Europareisen ist. Daher ist es ihm möglich, unsere Veranstaltung zu besuchen.

Wenn ich richtig gezählt habe, sind heute Vertreter aus 16 europäischen Staaten anwesend. Sie alle begrüße ich herzlich. Besonders hervorheben möchte ich die Vertreter der mit dem EFA verbundenen Organisationen. Von ODASCE ist eine Delegation unter der Leitung von Evelyne Irigary gekommen; von SITPRO sind Dave Wakeford und Andrew Grainger anwesend.

In cumulo begrüße ich die Vertreter der Zollverwaltungen Deutschlands und Österreichs aus den Ministerien und den nachgeordneten Behörden. Ich freue mich, dass Sie in so großer Zahl den Weg nach Graz gefunden haben. In diesen Gruß schließe ich die Richter der Finanzgerichtsbarkeit aus Deutschland und Österreich ein; der Bundesfinanzhof ist wieder sehr gut vertreten; die verschiedenen Finanzgerichte ebenfalls; aus Österreich sind – wenn ich es richtig sehe – sogar alle Mitglieder der Unabhängigen Finanzsenate anwesend.

Es freut mich sehr, wieder die Wirtschaft und Berater in so großer Zahl unter uns zu sehen. Ich heiße Sie ebenfalls herzlich willkommen. Sie alle zusammen sorgen dafür, dass der Forumsgedanke wirklich lebt. Der Diskurs, der kontroverse Meinungsaustausch, aber auch die fachlichen Gemeinsamkeiten und intensiven Gespräche machen den Zollrechtstag aus.

Kein Zollrechtstag ist ohne Unterstützung ideeller und finanzieller Art möglich. Besonderer Dank gebührt der Wirtschaftskammer. Sie ermöglicht überhaupt erst die Durchführung der Tagung; besonders hervorzuheben ist Herr Dr. Haid, der in Graz seit Monaten mit den organisatorischen Vorbereitungen befasst ist.

Dank ist aber auch den Sponsoren zu sagen; Herrn Hiebl von der MIC Datenverarbeitung und Herrn Hannl von der AWA Austria.

Zwei Leitthemen werden die Vorträge und Diskussionen bestimmen: EU-Erweiterung in der Praxis und Internationales Risikomanagement.

Der heutige Tag steht unter dem Eindruck der EU-Erweiterung. Wir befinden uns in der Steiermark. Dieses Bundesland steht wahrlich an der Schnittstelle der EU-Erweiterung. Mit Ungarn und Slowenien sind zwei Nachbarn zu Mitgliedstaaten der EU geworden, in denen über Jahrzehnte andere politische und wirtschaftliche Verhältnisse herrschten als in Österreich. Die Chancen, die sich aus der EU-Erweiterung für kleine und mittlere Unternehmen ergeben, wird Herr Landesrat Prof. Schöpfer uns vorstellen.

Seitens der Europäischen Kommission wird Herr Michael Lux die zollrechtlichen Änderungen vorstellen, die mit der EU-Erweiterung einhergehen. Aus österreichischer Sicht wird Frau Dr. Bettina Vogl-Lang vom Bundesministerium für Finanzen die Erfahrungen der ersten sechs Wochen des Europa der 25 darlegen. Neben einem „alten“ Mitgliedstaat wird aber auch ein „neuer“ Mitgliedstaat zu Wort kommen: Mit Spannung dürfen wir die Äußerungen des polnischen Generalzolldirektors erwarten. Prof. Wieslaw Czyzowicz ist seit Jahren mit der Anpassung der polnischen Zollverwaltung und des Zollrechts an die Europäische Union befasst. Bereits im letzten Jahr berichtete er – seinerzeit noch als reiner Wissenschaftler – auf dem Zollrechtstag in Berlin über den Stand der Vorbereitungen. Im letzten Jahr ist er in Berlin dem EFA beigetreten; prompt wurde er im Februar 2004 zum Chef der polnischen Zollverwaltung ernannt. Diese Verknüpfung konnten wir in Deutschland leider noch nicht feststellen.

Weiterer Aspekt des ersten Konferenztages ist die neue EU-Produktpiraterieverordnung, die Herr Gerhard Marosi vom Bundesministerium für Finanzen und Herr Rechtsanwalt Dr. Martin Prohaska-Marchried aus österreichischer Sicht vorstellen werden. Herr Rechtsanwalt Dr. Ulrich Schrömbges wird über aktuelle Rechtsschutzverfahren zur Produktpiraterieverordnung berichten. Die Vorträge werden durch eine Round-Table-Diskussion mit Vertretern aus den alten und neuen EU-Mitgliedstaaten komplettiert.

Der Frage, ob trotz Harmonisierung des Energiesteuerrechts noch nationaler Gestaltungsspielraum besteht, wird Herr Hans Larsen aus dem dänischen Finanzministerium nachgehen. Herr Larsen war während der dänischen Präsidentschaft im Rat für den Beschluss der Energiesteuerrichtlinie verantwortlich und kann daher wie kaum ein anderer über die Inhalte und Möglichkeiten berichten.

Dieser Vortrag wird ergänzt durch eine Round-Table-Diskussion mit Vertretern mehrerer Mitgliedstaaten, in der die Umsetzungsmöglichkeiten des EG-Rechts in das nationale Recht ausgelotet werden sollen.

Der morgige Konferenztag wird ganz unter dem Zeichen des internationalen Risikomanagements stehen. Der langjährige Direktor bei der Weltzollorganisation Herr

Georg Gotschlich wird die Bestrebungen dieser Organisation vorstellen, weltweit für gleiche Standards bei der Kontrolle internationaler Warenbewegungen zu sorgen. Angesichts des Anstiegs der globalen Sicherheitsanforderungen stellt sich die Frage, wie die Europäische Union darauf reagiert. Seitens der Europäischen Kommission wird Herr Karl Elsner die neusten Überlegungen aus Brüssel vortragen. Den beiden Vorträgen wird sich eine ausgiebige Round-Table-Diskussion anschließen, in der Vertreter aus Großbritannien, Frankreich, der Schweiz und Deutschland zu Wort kommen werden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, die von mir aufgezeigten Themen versprechen uns interessante Vorträge und können zu angeregten Diskussionen führen. Dabei sollen aber die Gespräche und Kontakte in den Pausen nicht zu kurz kommen. Nur so kann das Forum Wirklichkeit werden.

Ich danke allen Teilnehmern für Ihr Kommen und wünsche uns eine fruchtbare Tagung.

Begrüßung

Komm. Rat Peter Mühlbacher,
Präsident der Wirtschaftskammer Steiermark

Meine sehr geschätzten Damen und Herren, Herr Landesrat, Herr Professor Wolfgang, wir freuen uns, dass Sie an einem Platz wie hier im Europasaal der Wirtschaftskammer Steiermark Ihre diesjährige Tagung abhalten und ich darf Sie alle recht herzlich willkommen heißen.

Es gehört vielleicht dazu, dass ich Ihnen mit zwei Sätzen auch die Steiermark aus ihrer wirtschaftlichen Sicht und ihrer Bedeutung vorstelle. In der Steiermark gibt es 45.600 Unternehmer und wir beschäftigen zur Zeit 310.000 Menschen und bilden 19.000 Lehrlinge aus. Wir haben im Moment den höchsten Beschäftigungsstand seit dem Zweiten Weltkrieg und trotzdem sprechen die ganzen politischen Mitbewerber, wie schlecht es uns geht und wie eigentlich der Arbeitsmarkt „versauert“ ist. Dabei haben wir die besten Zahlen was die Arbeitslosigkeit anbelangt. Wir sind hier in Österreich weit weit voraus und haben hier wirklich beste Zahlen vorzuweisen. Und es geht uns eigentlich gut. Die Bandbreite, was die Wirtschaftskammer Steiermark zu bieten hat, möchte ich Ihnen mit dem heutigen Tag aufzeigen. Hier sitzen Sie und versuchen, alles, was es in Europa zu ordnen gibt auf dem Sektor grenzüberschreitender Tätigkeit, mit dem Zollrecht im Zusammenhang zu diskutieren. Und im siebten Stock des Hauses tagen gerade die Handelsdelegierten aus Asien, die für die Wirtschaftskammer Österreich dort den Markt für unser Land betreuen: sie geben diese Erfahrungen und die wirtschaftlichen Kontakte an unsere Unternehmen weiter.

Das ist eigentlich eine wunderbare Aufgabe, die wir als Wirtschaftskammer Steiermark erfüllen dürfen um, und das muss ich auch dazu sagen, den Menschen Arbeit zu geben und vor allem in der Interessenspolitik den Standort auch wesentlich interessanter zu machen.

Alles worum es sich dreht, ist für einen Unternehmer:

- sind wir wettbewerbsfähig?
- ist der Standort, von der Attraktivität her, für eine Ansiedelung für Betriebe von Bedeutung? Da kommt uns natürlich der Schritt der österreichischen Bundesregierung die KöSt (Körperschaftssteuer) von 31 auf 25% zu senken, absolut entgegen und festigt nicht nur unsere Betriebe die hier sind, sondern es gibt auch durchaus Zuzug.

Ich möchte auch ein bisschen Werbung machen: 60 Kilometer von hier sind wir mitten in Slowenien in unserem Nachbarstaat und unseren Freunden in Marburg. Es ist seit vielen vielen Jahren (Jahrzehnten) immer ein Credo der steirischen Politik: gute Nachbarschaft; auch wenn wir künstlich und politisch getrennt wurden, haben wir immer Kontakte gepflegt. Dieser Kontakt hat sich auch wirtschaftlich niedergeschlagen. Wir freuen uns, dass Europa seit dem 1. Mai größer geworden ist und dass

alles, was uns zusammenführt, problemlos geht. Die Wirtschaft muss daran Interesse haben und ich glaube Sie ebenso, dass es bei aller Ordnung, notwendig ist, viele Schwellen abzubauen. Sie werden mit Ihrer Arbeit dazu beitragen, dass Wirtschaften in Europa für uns, als Europäer, für die Standortsicherung und gegenüber den großen Märkten, Asien und Amerika, in Zukunft leichter wird. In diesem Sinne heiße ich Sie ganz ganz herzlich willkommen, bedanke mich aber auch bei unserem Dr. Haid, der, wie ich hoffe, für Sie eine hervorragende und angenehme Tagungsatmosphäre geschaffen hat.

Chancen für kleinere und mittlere Unternehmen in der erweiterten Union – Erfahrungen und Hilfestellungen aus der Sicht eines Bundeslandes an der Schnittstelle der Erweiterungen

Univ. Prof. DDr. Gerald Schöpfer,
Landesrat für Wirtschaft, Finanzen und Europa,
Land Steiermark, Graz

Sehr geehrter Präsident, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren.

Auch ich darf Sie recht herzlich begrüßen, und ich darf sagen, ich stehe hier in Vertretung der Frau Landeshauptmann Waltraud Klasnic und darf Ihnen beste Grüße und Wünsche übermitteln.

Ich bin aufgefordert worden ein Referat zu halten über die Chancen für kleinere und mittlere Unternehmungen in der erweiterten Union, Erfahrungen und Hilfestellung aus der Sicht eines Bundeslandes an der Schnittstelle der Erweiterung. Diese Themenvorgabe hat mich ganz besonders gefreut, weil mir die Klein- und Mittelbetriebe sehr am Herzen liegen.

Die Steiermark hat seit vielen Jahren die Weichen für eine wirtschaftliche Kooperation mit den neuen Beitrittsstaaten der EU gestellt und ich darf sagen, dass gerade aus diesem Raum, hier in Graz, viele historische Verbindungen, etwa in Richtung Oberitalien und Kroatien und Slowenien und Richtung Westungarn bestehen. Es gab bereits seit vielen Jahren die sogenannte Alpen-Adria und in diesem Bereich ist es gelungen, und dass ist international glaube ich schon sehr beachtet worden, dass Staaten mit unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Systemen sich auf kulturellem, auf wissenschaftlichem Gebiet eigentlich sehr gut verständigt haben. Das war bereits eine sehr gute Vorgabe. Sie dürfen auch nicht vergessen, dass der Standort Graz, der sehr weit südlich liegt, so positioniert ist, dass uns eigentlich die Hauptstädte von Kroatien (Agram/Zagreb), Slowenien (Laibach/Ljubljana) sogar etwas näher liegen als unsere Bundeshauptstadt Wien.

Durch die Erweiterung der Europäischen Union tritt die Steiermark aus der einstigen Randlage wieder in eine wirtschaftlich-geographisch etwas günstigere Position und wir sehen, dass dies auch für unsere Unternehmungen neue Chancen, neue Möglichkeiten bietet. Und wir haben bei uns im Wirtschaftsressort der Landesregierung eine Reihe von konkreten Projekten bereits umgesetzt, die schon vor der EU-Erweiterung die steirischen Unternehmungen mit unseren Nachbarregionen verbunden haben.

Besonders wichtig ist die Technologieachse, die es zwischen Graz und Maribor gibt. Diese Technologieachse ist bereits eine Bündelung von wissenschaftlichen und tech-

nologischen Fähigkeiten. Und wir sind dabei, diese Technologieachse auch weiter in Richtung Kroatien und Zagreb auszubauen.

Eine weitere ganz wichtige Schiene ist das sogenannte RIST-Programm (es steht für Regionale Internationalisierung der Steiermark) und das ist eine spezielle Wirtschaftsoffensive, die zugeschnitten ist auf den Wirtschaftsraum Kroatien, Serbien, aber auch Polen. Und hier versuchen wir die unternehmerischen Stärkefelder der Steiermark durch Netzwerke zu unterstützen und im RIST-Programm gibt es viele Möglichkeiten, gerade für Klein- und Mittelbetriebe. Wir versuchen, auch den Klein- und Mittelbetrieben vor allem die Markteröffnung und Marktsicherung in definierten Zielregionen zu erleichtern.

Und damit bin ich auch schon beim nächsten Programm, nämlich bei der Markterschließungsgarantie. Das Programm hilft durch die Garantie der Übernahme der Finanzierung von Markterschließungskosten, also Marketingmaßnahmen, Kosten für Studien, für Reisekosten usw., die Markteintrittsbarrieren, für steirische Klein- und Mittelbetriebe zu reduzieren: Für Kleinunternehmen werden bis zu 80% und für mittlere Unternehmungen bis zu 50% der Garantiesumme von insgesamt 8 Millionen Euro übernommen. Und diese konkreten Projekte sowie zahlreiche der sogenannten Interreg-Programme sollen die steirischen Unternehmer unterstützen, die Chancen der Erweiterung tatsächlich zu nutzen. Nicht nur die Exportfähigkeit unserer Wirtschaftsbetriebe ist uns wichtig; wir haben, wie Präsident Mühlbacher schon gesagt hat, derzeit eine sehr gute konjunkturelle Situation – unlängst war der Chef der steirischen Industriellenvereinigung bei mir und hat offen gesagt, der steirischen Industrie ist es seit 1945 nicht mehr so gut gegangen wie derzeit.

Wir versuchen aber gerade Klein- und Mittelbetriebe auch für konjunkturelle Schlechtwetterzonen vorzubereiten, d.h., wir haben gerade erst vor kurzer Zeit die sogenannte STUG gegründet (die steirische Um- und Restrukturierungs-Gesellschaft). Das ist eine spezielle Gesellschaft, die Klein- und Mittelbetrieben, die auf der stürmischen See der Marktwirtschaft an einer globalisierten Wirtschaft sozusagen ins Schwanken und in Schieflagen kommen, mit Hilfestellung beisteht.

Hilfestellung in Richtung Know-How-Transfer, um diesen Schiffen, die vom rechten Kurs abgekommen sind, erfahrene Lotsen beizugeben, wenn sie dies wünschen. Wir sind auch dabei, Finanzierungshilfen zu geben und Anteile an diesen Firmen zu übernehmen, allerdings nur dann, wenn wir das Gefühl haben, diese Firmen sind sanierungsfähig. Wir beabsichtigen aber nicht, diese Firmen auf Dauer zu beeinflussen, d.h. sobald diese Schiffe wieder auf richtigen Kurs gehen, sollen die Lotsen sich wieder verabschieden und das Land möchte seine Anteile an diesen Firmen wieder privatisieren und wieder verkaufen: also temporäre Hilfestellung für Klein- und Mittelbetriebe, die nun angedacht ist.

Insgesamt darf ich sagen, dass die steirische Wirtschaft in den letzten Jahren ein sehr positives Bild zu verzeichnen hat. Wir waren doch Jahrzehnte immer unter dem gesamtösterreichischen Durchschnitt, welchen Indikator man auch immer angesehen hat, sei es Arbeitslosigkeit, seien es die Beschäftigtenzahlen, sei es die Neugründung von Betrieben usw. Das hat sich in den letzten Jahren erfreulicherweise geändert und

wir sind zur Zeit weit über dem österreichischen Durchschnitt und wir sind sozusagen auf der Überholspur.

Wir haben tatsächlich den Strukturwandel von einer einstigen Krisenregion, wenn ich an die Obersteiermark denke, zu einer Hightech-Region geschafft. Dazu hat vor allem die Idee der Cluster, zum Beispiel Automobilcluster in Graz, beigetragen. Wo es doch die Verknüpfung gegeben hat zwischen privater Forschung, wenn ich an AVL denke (das größte private Motorenforschungsinstitut der Welt), mit einer Forschungstradition an der Technischen Hochschule, aber auch an anderen Universitäten des Landes mit traditionsreichen Betrieben (Steyr-Daimler-Puch-Werke). Und heute hat sich eine Reihe von internationalen Konzernen in Graz positioniert, es werden fast 40 Autosorten in Graz hergestellt: Allradtechnik und Motorentechnik sind ein Schwerpunkt geworden. Es war wichtig, dass sich in diesem Umfeld der großen Konzerne eine Fülle von Klein- und Mittelbetrieben neu positionieren konnten, welche neue Aufgaben bekommen haben und jetzt nicht nur in Graz Zulieferer sind, sondern sich auch am gesamten Weltmarkt positionieren konnten.

Wie gesagt war die steirische Wirtschaft sehr erfolgreich, dennoch haben wir uns sehr ehrgeizige Programme gestellt, wie es in der Zukunft weitergehen soll. Uns gehen schön langsam die Facharbeiter aus, deshalb plädieren wir für eine Aufwertung der Lehre; das ist das eine. Wir wollen die Klein- und Mittelbetriebe noch stärker fördern. Wir wollen die an sich schon erfolgreiche Clusterpolitik ausdehnen auf weitere Cluster, der Holzcluster in der Steiermark ist bereits sehr erfolgreich unterwegs. Ca. 55.000 Steirer sind in der Holzindustrie beschäftigt. Wir denken an einen Human-technologie-Cluster, an einen IT-Cluster. Also einiges ist hier unterwegs.

Wir versuchen die FE-Quote, die Forschungs- und Entwicklungsquote, in der Steiermark auch weiter zu steigern; sie ist derzeit weit über dem europäischen und österreichischen Durchschnitt. Wir haben auch gemeinsam mit der Wirtschaftskammer ein sehr ehrgeiziges Programm. Wir wollen die Chancen der EU-Erweiterung in dem Sinne nutzen, dass wir die Zahl der exportierenden Betriebe in der Steiermark (knapp über 2.000) bis 2007 etwa verdoppeln.

Aufgabe der Wirtschaftspolitik des Landes ist es einfach, diese Netzwerke, diese Clusteridee zu stärken und eben gerade den Klein- und Mittelbetrieben zur Seite zu stehen und im Aufbau von positiven Wirtschaftsbeziehungen entscheidend mitzuwirken.

Ich danke Ihnen, dass Sie mir so aufmerksam zu gehört haben, und darf Ihrer Tagung einen guten Verlauf wünschen.

EU-Erweiterung und Zollrecht: Was ändert sich?

Abteilungsleiter Michael Lux,
Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel

Gliederung

1. Einführung: EU-Erweiterung
2. Die Beitrittsakte
3. Anstehende Änderungen des Zollkodex
4. Die Reform des Zollkodex
 - 4.1 Vereinfachungen und Neuerungen
 - 4.2 Verschmelzung der Verfahrensregeln
 - 4.3 Zollschild und zollrechtlicher Status
5. eCustoms
6. Schlussbemerkung

1. Einführung

Der 16. Europäische Zollrechtstag findet kurz nach der bisher größten Erweiterung der Gemeinschaft statt. Für mich persönlich ist es die dritte Erweiterung, die ich innerhalb der Kommission erlebe.

Was ist gleich geblieben, was ist diesmal anders?

Gleich ist Folgendes:

- Das Zollgebiet erweitert sich, gegebenenfalls mit neuen Komplikationen, weil Unterschiede zwischen dem Zoll- und dem Steuergebiet gelten sollen.
- Die Außengrenze der Gemeinschaft verschiebt sich, was den Wegfall vieler Zollverfahren, der Ausstellung von Präferenznachweisen und eine Neuorganisation der Zollkontrollen zur Folge hat.
- Die Zahl der Gemeinschaftssprachen erhöht sich, was sich in der ZKDVO u.a. darin niederschlägt, dass mehrsprachige Hinweise – wie z.B. „AV/S-Waren“ – in den neuen Sprachen eingefügt werden müssen; die Kenntnis zumindest der englischen oder französischen Sprache wird deshalb auch für nationale Beamte und sonstige mit dem EG-Zollrecht Beschäftigte immer wichtiger, da sie anderenfalls nicht mit ihren Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten oder der Kommission kommunizieren können; ferner sind die im Amtsblatt erhaltenen Übersetzungen von Rechtsakten häufig schwer verständlich, sodass in Zweifelsfällen auf die Originalsprache (das ist immer häufiger Englisch) zurückgegriffen werden muss.

- Die Mehrheitsverhältnisse für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, die u.a. für Änderungen des ZK und der ZKDVO benötigt wird, ändern sich; bei der vorherigen Erweiterung hat z.B. der Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands dazu geführt, dass die Unterstützung von Verfahrensvereinfachungen und Erleichterungen für ermächtigte Wirtschaftsbeteiligte größer geworden ist; mit jeder Erweiterung bilden sich neue Allianzen oder erweitern sich alte, da die Stimme eines einzelnen Mitgliedstaats in Chor des ständig größer werdenden Kreises unterzugehen droht.
- Neue Kollegen aus den Beitrittsländern bringen neue Sichtweisen und andere Erfahrungen ein, und zwar sowohl im Rat bzw. Ausschuss für den Zollkodex als auch innerhalb der Kommission.
- Ebenso wie bei der letzten Erweiterung wurde auch diesmal im Zollbereich auf Übergangsfristen weitgehend verzichtet. Beim Beitritt von Spanien und Portugal galten noch Übergangsfristen für die Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs durch diese Länder, deshalb wurden im Handel mit diesen Ländern während einer Übergangszeit Zollkontrollen durchgeführt. Dieser Strategiewechsel ist letztlich durch die Einführung des Binnenmarktes erzwungen worden, da der Wegfall der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen sowohl für die alten als auch für die neuen Mitgliedstaaten eine große symbolische Bedeutung hat.

Was ist diesmal anders?

Hier ist an erster Stelle die enorme zusätzliche Belastung durch neun weitere Gemeinschaftssprachen zu nennen. Dies wird zu weiteren Verzögerungen bei der Gesetzgebung führen, da eine Verordnung erst dann im Amtsblatt veröffentlicht werden kann, wenn alle Gemeinschaftssprachen vorliegen. Schon beim letzten Beitritt, als nur zwei Sprachen hinzukamen, habe ich erleben müssen, dass eine wichtige Verordnung wegen des Fehlens einer Sprachversion nicht rechtzeitig veröffentlicht werden konnte.

Zweitens wird die Organisation der Mehrheitsfindung mühsamer, da mit 25 – statt bisher 15 – Mitgliedstaaten verhandelt werden muss. Bei so vielen Beteiligten ist eine straffe Sitzungsleitung erforderlich, um überhaupt Ergebnisse erzielen zu können.

Bitte verstehen Sie diese Bemerkungen nicht als Klage. Es geht mir vielmehr darum, die Herausforderungen deutlich zu machen, denen wir uns stellen müssen. Gleichzeitig möchte ich erreichen, dass Sie mehr Verständnis in Bezug auf Schwierigkeiten zeigen, die sich auf Grund von Sprach- und Organisationsproblemen innerhalb der erweiterten Gemeinschaft ergeben.

Eine weitere Besonderheit dieses Beitritts liegt darin, dass wir erstmals über ein paneuropäisches automatisiertes Zollsystem verfügen, wenn auch nur in Bezug auf das Versandverfahren, nämlich NCTS. Der Entwicklung der notwendigen EDV-Systeme kam deshalb eine erheblich größere Bedeutung zu als beim vorhergehenden Beitritt, bei dem es in erster Linie um einen Anschluss an die Schnittstellen für den TARIC und das System für die Abrechnung der Zollkontingente (QUOTA) ging.

2. Die Beitrittsakte

Seit dem 1. Mai 2004 gelten der EG- und der EU-Vertrag und die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte (wie z.B. der Zollkodex – ZK) auch in den neuen Mitgliedstaaten (Art. 2 Beitrittsakte, ABl. 2003 Nr. L 236, S. 33); entgegenstehendes nationales

Recht ist nicht mehr anwendbar. Das Gleiche gilt in Bezug auf von der Kommission erlassene Durchführungsbestimmungen (wie z.B. die ZKDVO). Auch internationale Abkommen (wie z.B. das Freihandelsabkommen mit den AKP-Staaten oder das Zollunionsabkommen mit der Türkei) gelten für die neuen Mitgliedstaaten; die von den neuen Mitgliedstaaten vor dem Beitritt abgeschlossenen Freihandelsabkommen sind nicht mehr anwendbar (Art. 6 Abs. 10 Beitrittsakte).

Dem Europäischen Parlament gehören Abgeordnete aus den neuen Mitgliedstaaten an (Art. 11 und 25 Beitrittsakte) und im Rat wird ab 1. November 2004 eine neue Stimmengewichtung eingeführt (Art. 12 Beitrittsakte; für die Zeit ab 1. Mai 2004 siehe Art. 26 Beitrittsakte). Die Zahl der Richter am Europäischen Gerichtshof und die Zahl der Kommissare erhöhen sich auf 25 (Art. 45 und 46 Beitrittsakte).

Die neuen Mitgliedstaaten erhalten bis Ende 2006 eine vorübergehende Finanzhilfe, u.a. für die Zollunion (Art. 34 Beitrittsakte). Während einer Übergangszeit können Schutzmaßnahmen erlassen werden (Art. 37–42 Beitrittsakte).

Die Anpassungen des Zollkodex beschränken sich darauf,

- dem Zollgebiet der Gemeinschaft die Hoheitsgebiete der neuen Mitgliedstaaten hinzuzufügen (Anhang II Nr. 19 Beitrittsakte),
- die Zugehörigkeit der britischen Stützpunkte auf Zypern zum Zollgebiet und gleichzeitig einige Sonderregelungen (insbesondere Zollbefreiungen) festzulegen (Protokoll Nr. 3),
- die Anwendung des Besitzstands im türkisch besetzten Teil Zyperns auszusetzen und eine Ermächtigungsgrundlage für die Regelung des innerzypriotischen Handels zu schaffen (Protokoll Nr. 10 und die hierzu erlassene VO [EG] Nr. 866/2004, ABl. 2004 Nr. L 161, S. 128; eine Regelung für den Handel mit den übrigen Mitgliedstaaten wird zurzeit vorbereitet).

Die Anpassungen der ZKDVO beschränken sich darauf, mehrsprachige Hinweise um die neun neuen Sprachen zu ergänzen und die namentliche Erwähnung neuer Mitgliedstaaten in Vorschriften zu streichen, in denen sie als Drittländer behandelt werden (Anhang II Nr. 19 Beitrittsakte).

Leider wurden die in den Anhängen zur ZKDVO enthaltenen Vordrucke erst zum Zeitpunkt des Beitritts in den Amtssprachen der neuen Mitgliedstaaten bekannt gegeben. Wir haben das Problem so gelöst, dass vorübergehend

- entweder ein entsprechendes nationales Formular aus der Zeit vor dem Beitritt
- oder das Formular in einer „alten“ Gemeinschaftssprache verwendet werden darf.

Ein weiteres Übergangsproblem bestand darin, dass der Zollkodex und die ZKDVO in ihrer amtlichen Fassung aus rechtlichen Gründen (aber auch wegen Schwierigkeiten mit der Masse des zu übersetzenden Stoffes) erst zum Zeitpunkt des Beitritts in den „neuen“ Amtssprachen bekannt gegeben werden konnten (Datenbank EUR-Lex). Dies hat die Vorbereitung des Beitritts (Anpassung nationaler Durchführungsregelungen und Dienstanweisungen) erheblich erschwert. Bei der nächsten Erweiterung sollte man aus diesen Erfahrungen lernen und eine frühzeitige Bekanntgabe im Internet vorsehen.

Die zollrechtlichen Übergangsregeln der Beitrittsakte (Anhang IV Nr. 5) lassen sich trotz ihres Umfangs (drei Seiten) wie folgt zusammenfassen:

1. Vor dem Beitritt begonnene Zollverfahren müssen nach dem Beitritt beendet werden, und zwar in der Regel durch eine Überführung in den freien Verkehr.
2. Vor dem Beitritt ausgestellte Ursprungsnachweise gemäß den Europa-Abkommen können als Nachweis des Gemeinschaftsstatus verwendet werden (dies gilt nicht gegenüber Malta und Zypern).
3. Die im Zollkodex vorgesehene Rückrechnung der Bemessungsgrundlagen bei der aktiven Veredelung und vorübergehenden Verwendung (Art. 121 und 144 ZK) gilt auch gegenüber den neuen Mitgliedstaaten mit der Folge, dass gegebenenfalls der im betreffenden Mitgliedstaat vor dem Beitritt geltende Zollsatz angewandt wird.

3. Anstehende Änderungen des Zollkodex

Das erhöhte Bedürfnis nach Sicherheit verändert auch die Aufgaben des Zolls. Nachdem einige Mitgliedstaaten mit den USA bilaterale Abkommen im Rahmen der Container Security Initiative (CSI) geschlossen hatte, hat die Kommission im Juli 2003 einen Vorschlag zur Änderung des Zollkodex vorgelegt, mit dem Sicherheitsbelange in das Zollrecht integriert und einheitliche Regeln festgelegt werden sollen. Die wesentlichen Elemente dieser Reform bestehen in Folgendem:

- Es werden neue bzw. neu gefasste Definitionen eingefügt für die Begriffe „Eingangs-“, „Einfuhr-“, „Ausfuhr-“ und „Ausgangszollstelle“, „Zollkontrollen“, „Risiko“ und „Risikomanagement“ (Art. 4 ZK);
- es wird die Person des „ermächtigten Wirtschaftsbeteiligten“ eingeführt, dem Vereinfachungen für alle Bereiche des Zollrechts bewilligt werden können, einschließlich der Sicherheitsaspekte (Art. 5a ZK), und zwar
 - als integrierte Bewilligung (d.h. für mehrere Bereiche) und/oder
 - als einzige Bewilligung (d.h. für mehrere oder alle Mitgliedstaaten);
- für die Risikoanalyse und den hierzu erforderlichen Datenaustausch werden gemeinsame Regeln eingeführt (Art. 13 ZK); dies wird die Einführung einer gemeinsamen Anlaufstelle in jedem Mitgliedstaat (Single Access Point, Single Window) erleichtern;
- vor der Ankunft der Waren muss eine elektronische summarische Anmeldung oder Zollanmeldung abgegeben werden (Art. 36a–36c ZK);
- vor dem Ausgang der Waren muss eine elektronische Zollanmeldung oder summarische Anmeldung abgegeben werden (Art. 182a–182d ZK).

Im Rat wurde hierüber am 18. Mai eine politische Einigung erzielt, sodass die Verordnung nach einer zweiten Lesung des Parlaments voraussichtlich gegen Jahresende 2004 angenommen werden kann.

4. Die Reform des Zollkodex

4.1 Vereinfachungen und Neuerungen

In ihrer Mitteilung über eine einfache und papierlose Umgebung für Zoll und Handel (COM (2003) 452 vom 24. Juli 2003) hat die Kommission dargelegt, warum es notwendig ist, den Zollkodex umfassend zu modernisieren und zu vereinfachen. Ich habe darüber beim letzten Zollrechtstag in Berlin berichtet. Inzwischen liegt ein Entwurf vor und ich möchte hier die wesentlichen Elemente der geplanten Reform vortragen. Dabei möchte ich darauf hinweisen, dass die Annahme des Vorschlags durch die Kommission noch aussteht, sodass sich noch Änderungen ergeben können.

Zunächst einmal werden wir die soeben dargestellten Änderungen des Zollkodex in die Neufassung übernehmen. Ferner wird die Struktur des Zollkodex logischer und einfacher gestaltet, z.B. indem

- die Vorschriften kundenorientiert unter Verwendung allgemein verständlicher Begriffe anhand der jeweiligen Aktivität geordnet werden, und zwar danach, ob Waren eingeführt, ausgeführt, befördert, gelagert, bearbeitet oder verwendet werden sollen, anstatt nach einem theoretischen rechtlichen Konzept zu fragen, ob Waren in ein Zollverfahren, eine sonstige zollrechtliche Bestimmung oder die vorübergehende Verwahrung gelangen sollen,
- die Vorschriften anhand verfahrensmäßiger Gemeinsamkeiten zusammengefasst werden, anstatt sie wegen ihres unterschiedlichen zollrechtlichen Status zu trennen wie bisher
 - Ausfuhr und Wiederausfuhr,
 - internes und externes Versandverfahren,
 - Nichterhebungsverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung und besondere Verwendung,
- die Vielzahl der Zollverfahren und sonstigen Zollregime reduziert und ein einziges vereinfachtes Anmeldeverfahren vorgesehen wird, womit wir Folgendes erreichen wollen:
 - einfachere Regeln,
 - ein vorhersehbareres Verhalten der Zollstellen und
 - eine einheitlichere Anwendung des Zollrechts in der Gemeinschaft.

In einer Zeit sinkender Zölle und anlässlich einer Tendenz, die Bedeutung des Zolls als weniger wichtig einzuschätzen, wollen wir die Rolle des Zolls als Wächter der Sicherheit des Warenverkehrs an den Außengrenzen stärken, indem wir

- erstmalig in den Zollkodex eine Aufgabenbeschreibung aufnehmen, die auch solche Aspekte anspricht, die nicht die Zollerhebung betreffen,
- in den entsprechenden Vorschriften (Nichterhebungsverfahren, Sicherheitsleistung) auf die Konsequenzen des Verfahrens in Bezug auf die Mehrwertsteuer und die Verbrauchsteuern hinweisen,
- Sicherheitsaspekte (insbesondere Supply Chain Security) behandeln und

- die Rechtsfolgen aus einer Nichtbeachtung der Zollvorschriften auch insoweit regeln, als es nicht um die Zollerhebung geht (Beschlagnahme, Verkauf, Verwaltungssanktionen).

Um die Transparenz des Zollrechts zu verbessern, sollen sonstige autonome Zollregeln (d.h. die Regeln über Zollbefreiungen und die Ausstellung von Präferenznachweisen) in den Zollkodex aufgenommen werden.

Schließlich haben wir uns von Anfang an bemüht, die Wirtschaft in das Reformprojekt einzubinden, damit ein ausgewogener Kompromiss zwischen den Interessen der Wirtschaft und der Verwaltungen gefunden wird.

4.2 Verschmelzung der Verfahrensregeln

Eine echte Vereinfachung des Zollrechts wird nur dann erreicht, wenn die Vielzahl der verfahrensmäßigen Sonderregeln drastisch reduziert wird. Dies soll auf folgende Weise erreicht werden:

- Die derzeitige Unterscheidung zwischen „Zollverfahren“ und „sonstigen zollrechtlichen Bestimmungen“ entfällt; auch der Begriff „Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung“ wird nicht mehr benötigt.
- Das Zolllagerverfahren soll auch die vorübergehende Verwahrung einschließen; insoweit ist keine Bewilligung erforderlich und die summarische Anmeldung gilt als Zollanmeldung.
- Ausfuhr und Wiederausfuhr werden im Ausfuhrverfahren zusammengefasst.
- Die aktive Veredelung (Nichterhebungsverfahren) soll das Umwandlungsverfahren und die Vernichtung/Zerstörung einschließen; der Zolls Schuldner kann wählen, ob er den Zoll auf die Einfuhrwaren oder auf die verarbeiteten bzw. zerstörten Erzeugnisse zahlen will, außer in Fällen, in denen eine Umgehungsklausel (Antidumpingzölle, Agrarmaßnahmen) anwendbar ist.
- Die derzeitige Freizone des Kontrolltyps I soll auch Freilager umfassen; der derzeitige Kontrolltyp II wird durch die Zolllagerregelung abgedeckt.
- Da die Aufgabe zugunsten der Staatskasse und die Beschlagnahme/Einziehung dieselben Rechtsfolgen haben (nämlich dass der Staat Eigentümer der Waren wird), sollen beide Fälle gemeinsam in den Allgemeinen Regeln behandelt werden.
- Die Datenelemente für die summarische Anmeldung, die unvollständige Anmeldung, das vereinfachte Anmeldeverfahren (einschließlich der Vorlage eines Handelspapiers) und die Anschreibungsmitteilung sollen vereinheitlicht werden.
- Folglich wird die Unterscheidung zwischen dem vereinfachten Anmelde- und dem Anschreibeverfahren entbehrlich, sodass es nur ein vereinfachtes Anmeldeverfahren geben wird. Allerdings kann bei einem Zugriff des Zolls auf die zollrechtlichen Anschreibungen auf die Absendung einer elektronischen Anmeldung verzichtet werden, sodass die Vorteile des derzeitigen Anschreibeverfahrens beibehalten werden können, zumindest soweit keine anderen Mitgliedstaaten beteiligt sind.

4.3 Zolls Schuld und zollrechtlicher Status

Die Zolls Schuldregeln stehen wegen ihres strengen Formalismus und ihrer Kompliziertheit seit langem in der Kritik.

In Zukunft sollen jeweils in einem Artikel zusammengefasst werden

- die Zollschild infolge einer Zollanmeldung,
- die auf Unregelmäßigkeiten beruhende Zollschild und
- die Heilung von Unregelmäßigkeiten.

Die Lieferung falscher Angaben für die Zollanmeldung kann die betreffende Person zum Zollschildner machen, ohne dass – wie zurzeit – eine nationaler Rechtsakt erforderlich ist.

Die wesentliche Neuerung soll jedoch darin bestehen, dass die derzeit nur in Art. 204 ZK vorgesehene Heilungsmöglichkeit (keine Zollschild, wenn sich die Verfehlung nicht auf das Verfahren ausgewirkt hat) auf alle Fälle der unregelmäßigen Zollschild erstreckt wird. Damit wird zugleich die Sonderregelung für in Freizonen verschwundene Waren (Art. 205 ZK) entbehrlich. Ferner dürfte diese Reform die Zahl der Fälle verringern, die zurzeit über Art. 239 ZK (Billigkeit) gelöst werden.

Eine weitere Vereinfachung betrifft die Bemessungsgrundlagen für die Zollschild. Grundsätzlich wird die Zollschild anhand der zolltariflichen Einreihung, des Wertes, der Menge und der Eigenschaften der Ware im Zeitpunkt der Zollschildentstehung bemessen, wie dies zurzeit in Art. 214 Abs. 1 ZK vorgesehen ist. Nur noch folgende Ausnahmen sollen erhalten bleiben: Der Zollschildner kann beantragen, dass

- bei der aktiven Veredelung (Nichterhebungsverfahren) die Bemessungsgrundlagen angewendet werden, die in dem Zeitpunkt galten, in dem die Waren in das Verfahren übergeführt wurden,
- Kosten der Lagerung und üblicher Behandlungen im Zollgebiet unberücksichtigt bleiben,
- nach üblichen Behandlungen die ursprüngliche Einreihung angewendet wird.

Für die Bemessung der Zollschild nach passiver Veredelung soll allein die Mehrwertmethode beibehalten werden.

Auch in Bezug auf den Ort der Zollschild ist eine Neuerung vorgesehen: die Zollschild soll nämlich grundsätzlich dort entstehen, wo der Anmelder bzw. Inhaber einer Bewilligung seinen Sitz hat. Dieser Punkt wird sicherlich zu kontroversen Diskussionen führen, da bei der letzten Änderung des ZK hierüber keine Einigung erzielt werden konnte. Eine Lösung ist diesmal aber notwendig, da aufgrund der Notwendigkeit, beim elektronischen Datenaustausch das Anschreibeverfahren ebenso zu behandeln wie das vereinfachte Anmeldeverfahren, die derzeitige Zweigleisigkeit (Ort der vereinfachten Anmeldung bzw. der Anschreibung) nicht beibehalten werden kann.

Eine weitere Neuerung betrifft die Zusammenfassung der Vorschriften über das Absehen von der Nacherhebung bei einem Fehler der Verwaltung (jetzt: Art. 220 Abs. 2 Buchst. b ZK) und über Erlass/Erstattung aus Billigkeitsgründen (jetzt: Art. 239 ZK). Die derzeitige Unterscheidung zwischen beiden Fallgruppen ist häufig schwierig, hat aber wegen der unterschiedlichen Fristen für die Antragstellung (ein bzw. drei Jahre) zurzeit erhebliche praktische Bedeutung.

Ferner ist vorgesehen, dass

- die Zollschuld erlischt, wenn die Waren zugunsten der Staatskasse aufgegeben, eingezogen oder wieder ausgeführt werden,
- bei Verstößen gegen Strafvorschriften eine gemeinschaftsweit einheitliche Frist für die Nacherhebung gilt.

In Bezug auf den zollrechtlichen Status ist folgende einfache Regel vorgesehen: Wenn Gemeinschaftswaren – soweit dies zulässig ist – in ein Nichterhebungsverfahren übergeführt werden, verlieren sie ihren Status. Werden sie anschließend in den freien Verkehr übergeführt, so wird die Regelung über Rückwaren entsprechend angewendet. Eine gemeinsame Lagerung von Gemeinschaftswaren mit Nichtgemeinschaftswaren in einem Zolllager oder einer Freizone bleibt aber zulässig; in diesem Falle unterliegen die Gemeinschaftswaren nicht dem Verfahren und verlieren deshalb auch nicht ihren Status.

5. eCustoms

Die Mitgliedstaaten der EU haben sich im Rat verpflichtet, bis 2005 eGovernment einzuführen d.h. dass staatliche Dienstleistungen (z.B. die Beanspruchung von Zoll-erstattungen) und Obliegenheiten des Bürgers (z.B. die Abgabe einer Steueranmeldung) in elektronischer Form beantragt bzw. erfüllt werden können (siehe auch Beschluss 2004/387/EG, ABl. 2004 Nr. L 181, S. 25). Das Programm eCustoms fügt sich in dieses Gesamtkonzept ein und bietet einen Rahmen zur Durchführung und Finanzierung der erforderlichen operationellen Maßnahmen. Die Besonderheit der Zollabwicklung besteht daran, dass diese – abgesehen vom Reise- und Postverkehr – von gewerblich tätigen Unternehmen vorgenommen wird, sodass es insoweit möglich und geboten ist, anstelle eines elektronischen Angebots eine Verpflichtung zur Nutzung der elektronischen Datenübertragung vorzusehen. Denn die Beibehaltung von auf Formularen (z.B. Einheitspapier) und Handelspapieren (z.B. Rechnung) beruhenden Verfahren würde bedeuten, dass die Verwaltung selbst diese Daten erfassen müsste um zu erreichen, dass die Daten vom System verarbeitet und anderen von dem Verfahren betroffenen Zollstellen zur Verfügung gestellt werden können. Eine Öffnungsklausel soll den Mitgliedstaaten die Annahme von Papier-gestützten Anmeldungen gestatten,

- zum einen deshalb, weil noch kein automatisiertes System für Carnets TIR und A.T.A. zur Verfügung steht, und
- zum anderen deshalb, weil die Mitgliedstaaten im Rahmen der Subsidiarität selbst entscheiden sollen, ob sie Steuergelder dafür ausgeben wollen, dass Zollbeamte Anmeldedaten erfassen, weil gewerbliche Unternehmen ihre – in der Regel elektronisch vorhanden – Daten lieber ausdrucken statt sie elektronisch zu übermitteln.

Die mangelnde Nutzung elektronischer Angebote liegt in manchen Mitgliedstaaten auch daran, dass preiswerte und einfach zu nutzende Schnittstellen fehlen.

Der Reiseverkehr ist hiervon natürlich nicht erfasst und für den Postverkehr (einschließlich Expressgut) arbeiten wir an einer Lösung, die es dem Beförderer gestattet, die elektronische Anmeldung für den Empfänger bzw. Versender abzugeben, soweit eine Anmeldung erforderlich ist (also z.B. nicht bei Briefen). Während dies beim

Expressgut schon heute möglich ist, wird die Post (die ja die Anmeldedaten zurzeit nicht elektronisch, sondern über den Postklebezettel erhält) eine Übergangsfrist benötigen.

Im Zollkodex wird sich eCustoms vor allem darin widerspiegeln, dass

- die Zollanmeldung und die summarische Anmeldung elektronisch erfolgen müssen (dabei muss auch das Problem der Unterschrift bzw. Authentifizierung gelöst werden) und
- Lösungen in Bezug auf schriftliche Dokumente (z.B. Ursprungszeugnis, Einfuhrgenehmigung) angeboten werden müssen um zu vermeiden, dass die elektronische Abwicklung daran scheitert, dass die Vorlage solcher Dokumente vor der Überlassung der Waren gefordert wird (eine solche Vorlage kann nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein).

Ferner macht eine elektronische Zollabwicklung, bei der Einfuhrwaren schon bei der Eingangszollstelle in das gewünschte Verfahren (z.B. Zolllager, freier Verkehr) übergeführt werden können, die derzeitige Differenzierung zwischen dem vereinfachten Anmelde- und dem Anschreibeverfahren hinfällig. Denn wie soll die Eingangszollstelle wissen, dass die Waren in ein Zollverfahren übergeführt worden sind, wenn sie nicht die erforderlichen Mindestdaten erfährt, die lediglich in der Buchhaltung des Anmelders angeschrieben wurden? Das Gleiche gilt in Bezug auf die Ausfuhr, bei der die Ausgangszollstelle einen Mindestdatenkranz benötigt, um den Ausgang der angemeldeten Waren bestätigen zu können.

Beide vereinfachten Verfahren sollen deshalb einheitlich behandelt werden, wobei die Zollschild – wie jetzt schon beim Anschreibeverfahren – am Sitz des Unternehmens entsteht.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang auch auf eine häufig in Deutschland erhobene Forderung eingehen, nämlich dass alle derzeitigen Vereinfachungen, insbesondere das Vorausanmeldeverfahren für die Ausfuhr ohne sofortige Mitteilung an die überwachende Zollstelle (vgl. Art. 288 Abs. 2 ZKDVO und § 13 AWV), erhalten bleiben müssten.

Erstens ist ein Anschreibeverfahren ohne eine gleichzeitige Information der Zollstelle in all denjenigen Fällen objektiv unmöglich, in denen die zweite betroffene Zollstelle (d.h. die Einfuhr- bzw. die Ausgangszollstelle) in einem anderen Mitgliedstaat liegt. Seit der letzten EU-Erweiterung betrifft dies sowohl für Deutschland als auch für Österreich mehr als 50% aller Einfuhren und Ausfuhren. Zweitens erfordert die neue Rolle des Zolls als Wächter für die Sicherheit beim Eingang und Ausgang von Waren, dass der Eingangs- bzw. Ausgangszollstelle ein Mindestdatenkranz für eine Risikoanalyse zur Verfügung steht.

Erleichterungen für zuverlässige Wirtschaftsbeteiligte sind sicherlich denkbar, aber ein Verzicht auf sämtliche Daten im Zeitpunkt des Eingangs bzw. Ausgangs wird wohl nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen (z.B. Einfuhr/Ausfuhr von Elektrizität oder durch Rohrleitungen). Als Alternative zur Abgabe einer summarischen Anmeldung kommt ein Zugriff auf die zollrechtlichen Aufzeichnungen des Anmeldepflichtigen in Betracht. Die Debatte hierüber wird im Rahmen einer Änderung bzw.

Neufassung der ZKDVO geführt werden und in Bezug auf die summarische Anmeldung in Kürze beginnen.

Lassen Sie mich zum Abschluss auf die laufenden oder geplanten IT-Projekte eingehen.

Bereits angefangen haben wir mit der Entwicklung

- des Datenaustauschs zwischen der Ausfuhr- und der Ausgangszollstelle und
- eines gemeinsamen Rahmens für die Risikoanalyse.

Ferner sind wir dabei, die für die summarische und die vereinfachte Anmeldung erforderlichen Datenelemente sowohl für die Einfuhr als auch für die Ausfuhr festzulegen.

In Kürze wollen wir mit Folgendem beginnen:

- Organisation des Datenaustauschs zwischen der Eingangs- und der Einfuhrzollstelle sowie für sonstige Fälle, in denen für ein Zollverfahren Daten bei einer Zollstelle in einem anderen Mitgliedstaat benötigt werden (z.B. Beförderungen zwischen Zolllagern),
- Organisation des Austauschs von Daten für die Risikoanalyse,
- Definition gemeinsamer Kriterien für ein einheitliches Portals bzw. einzigen Zugangs in jedem Mitgliedstaat für die Abwicklung von und Informationen über Einfuhren und Ausfuhren (Single Access Point, Single Window),
- Speicherung von bzw. Zugriff auf Daten über ermächtigte Wirtschaftsbeteiligte, damit diese auch in anderen Mitgliedstaaten als demjenigen, der die Bewilligung erteilt hat, ihre Bewilligung nutzen können.

Der Entwurf für einen mehrjährigen strategischen Plan, der die erforderlichen rechtlichen, operationellen und informationstechnischen Aktivitäten darstellt (wie dies vom Rat in seiner Entschließung vom 5. Dezember 2003, ABl. 2003 Nr. C 305, S. 1, gefordert wird), liegt bereits vor.

6. Schlussbemerkung

Die anstehenden Änderungen des ZK werden wahrscheinlich gegen Jahresende 2004 vom Rat und vom Parlament angenommen. Die erforderlichen Anpassungen der ZKDVO sollten vor Ablauf des Jahres 2005 beschlossen werden.

Im Rahmen der ZKDVO müssen Vorschriften zu folgenden Themen erlassen werden:

- gemeinsame Kriterien für die Bewilligung des Status eines ermächtigten Wirtschaftsbeteiligten,
- gemeinsamer Antrags- und Bewilligungsvordruck für ermächtigte Wirtschaftsbeteiligte,
- gemeinsame Datenelemente für die summarische, unvollständige, vereinfachte Anmeldung bzw. Anschreibungsmitteilung,
- gemeinsame Kriterien für die Risikoanalyse,
- ein Rechtsrahmen für ein gemeinsames Risikomanagement,
- Standardfristen für die Vorab-Anmeldung,

- die Festlegung der Ausnahmen von der Vorab-Anmeldung.

Ein Entwurf des neuen Zollkodex liegt vor und soll dem Parlament und dem Rat noch in diesem Jahr vorgelegt werden.

Die Annahme durch den Rat und das Parlament dürfte nach den bisherigen Erfahrungen mindestens zwei Jahre dauern und etliche Änderungen am ursprünglichen Entwurf zur Folge haben. Die Neufassung der ZKDVO, die erst die Anwendung des neuen ZK ermöglicht, dürfte ein weiteres Jahr erfordern. Sie dürfen dabei nicht davon ausgehen, dass alles, was ich hier heute vorgetragen habe, in dieser Form auch tatsächlich im Zollkodex und der Durchführungsverordnung enthalten sein wird. Was ich aber hoffe ist, dass wir tatsächlich eine erhebliche Vereinfachung und bessere Integration des Zollrechts erreichen können.

Die nächsten Jahre werden also im Zollbereich spannend bleiben und zu lebhaften Diskussionen führen. Der Europäische Zollrechtstag ist hierfür ein nützliches Forum.

EU enlargement and customs law: What will change?

Michael Lux, Head of Customs Legislation Unit,
European Commission, TAXUD, Brussels

Structure

1. Introduction: EU enlargement
2. The Act of Accession
3. Changes pending to the Customs Code
4. Reform of the Customs Code
 - 4.1 Simplification and new concepts
 - 4.2 Amalgamation of procedures
 - 4.3 Customs debt and customs status
5. eCustoms
6. Outlook

1. Introduction: EU Enlargement

The 16th European Customs Conference has come around in the wake of the largest ever enlargement of the Community. This is the third enlargement I have experienced from inside the Commission.

In what way is this enlargement the same, and in what way is it different?

In some ways it is the same:

- The customs territory is expanding, but with new complications because differences between the customs and the tax territory will apply.
- The external border of the Community is being pushed back, so that fewer customs procedures and less proof of origin is required, and a reorganisation of customs controls is needed.
- The number of Community languages is increasing, which is reflected among other things in the CCIP, whose multilingual references – such as “IP/S goods” – must be inserted in the new languages; a knowledge of at least English or French is therefore becoming increasingly important for national officials and others working with EC customs law, otherwise they cannot communicate with their colleagues from other Member States or the Commission; furthermore the translations of legal acts contained in the Official Journal are often difficult to understand, so that when in doubt one must fall back on the original language (which is more and more often English).

- The balance of power in qualified majority voting, which also applies to changes to the CC and CCIP, will change; the previous enlargement, with the accession of Austria, Sweden and Finland, resulted in greater support for simplified procedures and facilities for authorised traders. With each enlargement, new alliances form and old ones are expanded, since the voices of individual Member States risk being drowned out as the choir grows steadily larger.
- New colleagues from the accession countries bring new perspectives and different experiences, to the Council, the Customs Code Committee and the Commission.
- As with the last enlargement, transitional measures for customs have largely been dispensed with; when Spain and Portugal joined, their introduction of the Common Customs Tariff was still subject to transitional periods; in trade with those countries, therefore, customs controls continued during the transitional period; the change of strategy was ultimately dictated by the introduction of the internal market, since the abolition of intra-Community border controls is of great symbolic importance to both the old and the new Member States.

What is different this time?

In the first place, there is the enormous additional burden of nine more Community languages. This will lead to further delays in legislation, since a regulation can only be published in the Official Journal if it is available in all of the Community languages. Even when only two languages were added after the last accession, an important regulation could not be published in time because one language version was missing.

Secondly, organising a majority decision will be more difficult, since one will have to negotiate with 25 – instead of 15 – Member States. With so many members, the chairing of meetings will have to be firm to obtain any results at all.

Please do not think that I am complaining. What I wish to do is to set out the challenges clearly. At the same time I would like to give you greater insight into the difficulties arising from language and organisational problems in the enlarged Community.

A further feature of this accession is the fact that, for the first time, we have a pan-European computerised customs system, even if only for the transit procedure (NCTS). Therefore considerably more importance was attached to the development of the requisite data processing systems than for the previous accession, which involved mainly connection to the interfaces for the Taric and the system for calculating tariff quotas (QUOTA).

2. The Act of Accession

As of 1 May 2004, the EC and EU Treaties and the legal instruments based on them, such as the Customs Code (CC), also apply in the new Member States (Article 2 of the Act of Accession, OJ 2003, No L 236, p. 33); conflicting national law is not to be applied. The same applies to implementing regulations issued by the Commission, such as the Customs Code implementing provisions (CCIP). International conventions such as the free trade agreement with the ACP States and the customs union agreement with Turkey also apply to the new Member States; free trade agreements concluded by the new Member States before accession no longer apply (Article 6 (10) of the Act of Accession).

The European Parliament has Members from the new Member States (Articles 11 and 25) and in the Council a new weighting of votes will be introduced from 1 November 2004 (Article 12; with regard to the time starting on 1 May 2004 see Art. 26). The number of judges at the European Court of Justice and the number of Commissioners has increased to 25 (Articles 45 and 46).

The new Member States will receive temporary financial assistance until the end of 2006, among other things for the customs union (Article 34). For a transitional period safeguard measures can be adopted (Articles 37 to 42).

Amendments to the Customs Code are limited to:

- adding the territories of the new Member States to the customs territory of the Community (Annex II, No 19),
- specifying that the British bases on Cyprus belong to the customs territory and making special arrangements for them (in particular exemptions from duty) (Protocol No 3),
- suspending the application of the *acquis* in the Turkish-occupied part of Cyprus, and enabling the adoption of provisions on intra-Cyprus trade (Protocol No 10 and Reg. [EC] No 866/2004, OJ 2004 No L 161, p. 128; a Regulation on trade with the other Member States is under preparation).

Amendments to the CCIP are limited to introducing multilingual references in the nine new languages and to deleting references to the new Member States in provisions treating them as third countries (Annex II, No 19).

Unfortunately the forms in the Annexes to the CCIP were disseminated in the official languages of the new Member States only at the time of their accession. Our solution to the problem was to allow temporary use of:

- either a corresponding national form used before accession
- or the form in an “old” Community language.

A further transition problem was that for legal reasons (and because of the volume of material to be translated) the official version of the Customs Code and the CCIP were entered in the EUR-LEX database in the “new” official languages only at the time of accession. This made preparations for accession (e.g. amending national implementing regulations and instructions) much more difficult. We should learn from this experience for the next enlargement and ensure an early electronic dissemination.

The transitional rules for customs in the Act of Accession (Annex IV, No 5), despite taking up three pages, can be summarised as follows:

1. Customs procedures begun before accession must be discharged after accession, normally by release for free circulation.
2. Proofs of origin in accordance with the Europe Agreements issued before accession can be used as proof of Community status (this does not apply to Malta and Cyprus).
3. The backdated calculation of the taxation elements for inward processing and temporary importation provided for in the Customs Code (Articles 121 and 144

CC) also applies to the new Member States, so that in such cases the rate of duty applying in the relevant Member State before accession is used.

3. Changes pending to the Customs Code

The increased need for security is also changing the task of customs. After some Member States concluded bilateral agreements with the USA under the Container Security Initiative (CSI), the Commission proposed amendments to the Customs Code in July 2003, incorporating security interests into customs law and laying down uniform rules. The essence of this reform is:

- to introduce new or revised definitions for the terms “customs office of entry”, “customs office of import”, “customs office of export” and “customs office of exit”, “customs controls”, “risk” and “risk management” (Article 4 CC);
- to introduce the concept of an “authorised economic operator” who can use simplified procedures for all areas of customs law (Article 5a CC), in the form of
 - an integrated authorisation (i.e. for several areas) and/or
 - a single authorisation (i.e. for more than one or all Member States);
- to introduce common rules for risk analysis and the necessary data exchange (Article 13 CC); this will facilitate the introduction, in each Member State, of a “single access point” or “single window”;
- to require an electronic summary declaration or customs declaration to be lodged before the arrival of the goods (Articles 36a to 36c CC);
- to require an electronic customs declaration or summary declaration to be lodged before the goods are exported (Articles 182a to 182d CC).

The Council achieved political agreement on 18 May, so this regulation can be adopted after a second reading by the Parliament, probably towards the end of this year.

4. Reform of the Customs Code

4.1 Simplification and new concepts

In its communication on creating a simple and paperless environment for customs and trade (COM (2003) 452 of 24 July 2003), the Commission stated why it was necessary to completely modernise and simplify the Customs Code. I reported on this at the last European Customs Conference in Berlin. In the meantime, the draft has been presented and I would like to set out the core components of the proposed reform here. As the Commission has not adopted this proposal yet, modifications may still take place.

First of all, we will incorporate the amendments to the Customs Code I have just outlined into the recast version. In addition, the Customs Code will be given a simpler and more logical structure; for example:

- A client-oriented approach will be used with commonly understood definitions of activities, such as import, export, movement, storage, processing or use of goods, rather than theoretical legal jargon, such as placing goods under a “customs procedure”, “other customs-approved treatment or use” or “temporary storage”.

- In a process-oriented approach similar processes will be merged or grouped together, rather than separating arrangements according to their customs status, as this is currently done for
 - export and re-export,
 - internal and external transit,
 - suspensive customs procedures with economic impact and end-use.
- The variety of customs arrangements will be reduced and only one simplified declaration procedure maintained, thus achieving
 - simpler rules,
 - more predictable customs action, and
 - more uniformity throughout the Community.

At a time of declining customs duties and when there is a tendency to consider customs as less important, we want to strengthen the role of customs as the principal border protection agent with regard to goods, by

- introducing a mission statement which also covers aspects other than the collection of customs duties,
- mentioning the consequences with regard to VAT and excise duties where appropriate (suspensive procedures, guarantee),
- dealing with safety and security aspects (in particular supply chain security),
- harmonising the consequences of non-compliance in cases where no customs duties are involved (confiscation, sale, administrative penalties).

We aim at improving transparency by including all autonomous customs legislation in the Customs Code (i.e. including duty relief and the rules on issuing preferential proof of origin).

Finally, we have ensured business involvement from the outset, rather than confronting business with proposals agreed between administrations.

4.2 Amalgamation of procedures

A real simplification of customs legislation is only possible if the variety of special procedural rules is drastically reduced. We want to achieve this in the following way:

- The current distinction between “customs procedures” and “other customs-approved treatment or use” will be abandoned; the term “customs procedure with economic impact” will no longer be needed.
- Customs warehousing will include temporary storage; in the latter case no authorisation will be required and the summary declaration will serve as a customs declaration.
- Export will include re-export.
- The inward processing suspension system will include processing under customs control and destruction. The debtor will choose whether he wants to pay the duty on the import goods or on the processed/destroyed products, except where an anti-circumvention rule (anti-dumping, agricultural measures) applies.

- Current control Type I free zones will cover free warehouses; control Type II free zones will be covered by customs warehousing.
- As abandonment to the Exchequer and confiscation have the same consequences (i.e. the State becomes the owner of the goods), both cases will be dealt with together in the General Rules.
- The data elements for the summary, incomplete and simplified declaration (including the presentation of a commercial document) as well as the local clearance notification will be identical.
- As a consequence, the current distinction between the simplified declaration and the local clearance procedure becomes superfluous, so that there will be only one type of simplified declaration procedure. However, where customs has access to the customs records, the requirement of sending an electronic declaration can be waived; the benefits of the current local clearance procedure can therefore be maintained, at least where no other Member States are involved.

4.3 Customs debt and customs status

The customs debt rules have long been subject to criticism for their rigidity and complexity.

In future each of the following will be covered in a separate Article:

- customs debt following a customs declaration,
- customs debt arising from irregularities, and
- correcting irregularities.

Supplying incorrect information for the customs declaration could render the person concerned a debtor without the need for a national legal act as at present.

The real innovation, however, is that the corrective clause currently provided for only in Article 204 CC (no customs debt, if the error did not affect the procedure) is being extended to all cases of irregular customs debt. This will also render superfluous the special arrangement for goods disappearing from free zones (Art. 205 CC). Furthermore this reform might reduce the number of cases currently settled under Article 239 CC (the general equity clause).

A further simplification concerns the basis for calculating the customs debt. In principle, the customs debt is determined on the basis of the tariff classification, the value, the quantity and the characteristics of the goods at the time the customs debt was incurred, as currently stipulated in Art. 214 (1) CC. However, only the following exceptions should remain: The debtor can request

- under the inward processing suspension system that the assessment elements valid at the time of placing the goods under the procedure are applied,
- that costs of storage and usual forms of handling in the customs territory are disregarded,
- after usual forms of handling that the original tariff classification is applied.

For the calculation of the customs debt after outward processing, only the value added method will be retained.

Another planned innovation, in relation to the place of the customs debt, is that the customs debt will be considered, in principle, to have been incurred at the place where the declarant or holder of an authorisation is established. This point will certainly be controversial, since no agreement on it was reached when the CC was last amended. However, a solution is needed this time, given the need, with electronic data exchange, to treat the local clearance procedure in the same way as the simplified declaration procedure; the present twin-track approach (place of the simplified declaration or entry in the records) cannot continue.

Another innovation is the regrouping of the provisions for waiving post-clearance recovery in the event of an error on the part of the administration (currently under Article 220 (2) (b) CC) and remission/repayment on the grounds of equity (currently under Article 239 CC). The present distinction between the two is often problematic, but is of great importance in practice because of the difference in the time limits for filing an application (one or three years).

We have also proposed that

- a customs debt is extinguished where goods are abandoned to the Exchequer, confiscated or re-exported,
- the period for post-clearance recovery in cases of criminal offence is harmonised.

With regard to the customs status we propose the following simple rule: Where Community goods are placed under a suspensive procedure, insofar as this is allowed, they will lose their customs status. If they are subsequently released for free circulation, the rules on returned goods will apply. Common storage of Community and non-Community goods in a customs warehouse or free zone will, however, remain possible; in this case the Community goods will not be placed under the procedure and will, therefore, not lose their status.

5. eCustoms

The EU Member States committed themselves, in the Council, to introducing eGovernment by 2005, i.e. to enabling citizens to request public services (such as repayment of customs duties) and meet their obligations (e.g. submit tax declarations) by electronic means (see also Decision 2004/387/EC, OJ 2004 No L 181, p. 25). The eCustoms programme forms part of this total concept and offers a framework for implementing and financing the necessary operational measures. One feature of customs clearance is that – with the exception of passenger and postal traffic – it is intended for commercial companies, so that where possible and necessary there should be an *obligation*, rather than an *option*, for electronic data communication to be used. Keeping procedures based on paper forms (e.g. the Single Administrative Document) and commercial documents (e.g. invoices) would mean the administration would have to enter this data itself to ensure that it could be processed and made available to other customs offices involved in the procedure. The Member States will still be permitted to accept declarations on paper via an enabling clause:

- where no automated system is yet available, as for TIR and A.T.A. Carnets, and
- because the Member States should, in line with the principle of subsidiarity, decide for themselves whether they want to spend tax revenue on customs officers enter-

ing declaration data, because traders prefer printing their data (which is usually available electronically) rather than sending it electronically.

The failure to use electronic facilities in some Member States is also due to the lack of inexpensive and user-friendly interfaces.

Passenger traffic is, of course, not included and for postal traffic (including express parcels) we are working on a solution which would allow the carrier to lodge the electronic declaration for the consignee and/or consignor where a declaration is needed (i.e. not for letters). While this is already possible for express parcels, the postal service (which currently records declaration data on a postal label rather than electronically) will need a transitional period.

The Customs Code will reflect eCustoms above all in the fact that:

- the customs declaration and the summary declaration must be lodged electronically (the problem of the signature and/or authentication must be solved), and
- solutions in relation to written documents (e.g. certificates of origin, import licences) must be provided to prevent electronic clearance from failing because such documents are required to be presented prior to release of the goods (this is justified only in exceptional cases).

Furthermore, electronic customs clearance, whereby imports can be placed under the desired procedure (customs warehousing, free circulation, etc.) at the customs office of entry, will render the present distinction between the simplified declaration procedure and the local clearance procedure obsolete. How, after all, is the customs office of entry to know that the goods have been entered for a customs procedure if it does not have the necessary minimum data, which is only entered in the declarant's records? The same applies to export, where the customs office of exit needs a minimum data set in order to be able to confirm that the goods declared have left the customs territory.

Both simplified procedures are, therefore, to be treated in the same way, the customs debt being deemed to be incurred at the place where the company is established, as it is for the local clearance procedure at present.

Let me also deal, in this context, with a demand frequently made in Germany, namely that all present simplifications, in particular the global request covering export operations without immediate notification of the supervising office (see Art. 288 (2) CCIP and § 13 of the German Foreign Trade implementing regulation, AWV) should be maintained.

Firstly, a local clearance procedure without simultaneous notification of the customs office is objectively impossible in all cases in which the second customs office concerned (i.e. the customs office of entry or exit) is in another Member State. Since the last EU enlargement, for both Germany and Austria this is the case for more than 50% of all imports and exports. Secondly, customs' new role of guaranteeing security for the entry and exit of goods demands that the customs office of entry or exit has a minimum data set at its disposal for the purpose of risk analysis.

Simplified procedures for reliable traders are certainly conceivable, but doing without any data at the time of entry or exit could only be considered in exceptional cases

such as the import or export of electricity or via pipelines. The debate on this will be conducted in the context of an amendment to, or a recast of, the CCIP, and in relation to the summary declaration will begin soon.

Lastly, let me deal with the IT projects under way or planned.

We have already begun with the development of:

- data exchange between the office of export and exit and
- a common framework for risk analysis.

Furthermore, we are in the process of laying down the data elements needed both at import and export for the summary and simplified declaration.

Shortly, we intend to begin with the following:

- the organisation of data exchange between the customs offices of entry and import, and for other cases in which data is needed for a customs procedure at a customs office in another Member State (e.g. goods moved between customs warehouses),
- organisation of the exchange of risk data,
- definition of common criteria for a single access point/single window in each Member State for import and export operations and import/export related information,
- storage of, or access to, data on authorised traders, so that they can also use their authorisation in Member States other than that which issued it.

A multi-annual strategic plan describing the necessary legal and IT activities (as requested in the Council Resolution of 5 December 2003, OJ 2003 No C 305, p. 1) has already been drafted.

6. Outlook

The expected amendments to the CC will probably be adopted by the Council and Parliament towards the end of the year. The necessary amendments to the CCIP should be decided by the end of 2005.

The CCIP will have to include provisions on the following subjects:

- common criteria for granting the status of authorised economic operator,
- common application and authorisation forms for authorised economic operators,
- common data elements for the summary, incomplete, simplified declaration or local clearance notification,
- common criteria for risk analysis,
- a common framework for risk management,
- standard timeframes for pre-arrival/pre-departure declarations,
- definition of exceptions from pre-arrival/pre-departure declarations.

A draft of the modernised Customs Code has been prepared and is to be submitted to Parliament and the Council before the end of this year.

Adoption by the Council and the Parliament should, according to past experience, take at least two years and lead to numerous amendments of the original proposal. The recast of the CCIP which is required for the application of the new Customs Code, will require another year. Consequently, you cannot assume that everything I have presented today will be contained in this form in the Customs Code or its implementing provisions. What I hope, however, is that we can achieve a serious simplification and better integration of customs legislation. Another major task will then be the recast of the CCIP.

There is therefore more excitement to come for customs in the next few years and we can expect some lively discussions. The European Customs Conference is a useful forum for such discussions.

Erfahrungen mit der EU-Erweiterung aus der Sicht des Zollrechts

Ministerialrätin Dr. Bettina Vogl-Lang, Bundesministerium für Finanzen, Wien

Einleitung

Der gegenständliche Vortrag nähert sich dem Thema über drei Schwerpunkte:

Einer kurzen Analyse der Ausgangssituation mit dem Hintergrund der speziellen Rahmenbedingungen in Österreich,

der Zusammenfassung der ersten Erfahrungswerte der Umsetzung des Zollrechts in der erweiterten Zollunion mit konkreten Beispielen und zuletzt

Überlegungen zu den allfälligen neuen Anforderungen an das Zollrecht der Gemeinschaft.

Übersicht der Inhalte



- **Österreich: Von 9 Jahren EU-Außengrenze zum (fast) Binnenland**
 - **Schwerpunkte bis zur Erweiterung**
 - **Neuorientierung und Neustrukturierung**
- **Wie läuft es seit 1. Mai 2004 in der erweiterten Zollunion?**
 - **erste Erfahrungswerte mit Beispielen**
- **Gibt es neue Anforderungen?**

Ausgangssituation



➤ 1.460 km direkte Außengrenze mit CH, FL, CZ, SK, HU, SI



Ausgangssituation

Alle nunmehr 25 Mitgliedstaaten waren unmittelbar von der Erweiterung der Zollunion der Gemeinschaft betroffen. Wenn der Kreis der Mitgliedstaaten umfangreicher wird, verringert sich automatisch der Anteil der Zollabwicklungen mit drittländischen Waren, dafür gibt es plötzlich mehr Verwaltungen die untereinander kooperieren und auch möglichst einheitlich das Zollrecht der Gemeinschaft anwenden sollen.

Gerade aber für Österreich haben sich die Rahmenbedingungen eklatant geändert. Österreich ist ins Zentrum der Zollunion gerückt (von zuvor 1.460 km unmittelbarer Außengrenze mit insgesamt 7 „Drittländern“ zu ca. 200 km mit der Schweiz, Liechtenstein und Tirol). Hinzu kam eine gleichzeitige allgemeine Reform des Finanzressorts und die eGovernment-Bestrebungen, wonach mit dem 1.5.2005 Umstellungen auf neue elektronische Lösungen der Verwaltungsverfahren erfolgen sollen. War es vor der Erweiterung ein Mengenproblem, vor allem im Bereich des Transitverfahrens (NCTS wurde trotzdem noch kurz vor der Erweiterung umgesetzt), liegen nach der Erweiterung die Schwerpunkte in den Aufgaben eines „Binnenzollamtes“, wobei auch diese Tätigkeit in Zukunft unter dem Aspekt der „nachvollziehbaren“ bzw. gläsernen Lieferkette (sogenannte „trade supply chain“) eine andere als bisher sein wird. Spezielle Herausforderungen ergeben sich auch durch die jüngsten Entwicklungen im Verhältnis zur Schweiz (die Schweiz wird sehr bald Schengen beitreten, die Warenkontrollen müssen dann aber prinzipiell weitergeführt werden) sowie durch das steigende Interesse der Wirtschaft am Ausbau der Tätigkeitsbereiche auf den Flughäfen und in den Donauhäfen.

Ausgangssituation / Schwerpunkte bis zur Erweiterung



- Transitverfahren, Einfuhr, Ausfuhr als Mengenproblem
- NCTS noch im April 2003 bei damaligen Zollstellen umgesetzt
- Freihandelsabkommen mit allen unmittelbaren Nachbarländern
- Anwendung der grenzüberschreitenden Bewilligungen
- Tradition enger Kontakte mit der Wirtschaft

Neuorientierung / Neustrukturierung



- **Verschiebung der Aufgabenschwerpunkte:**
„Binnen-Zollamt“
- **Spezielle Herausforderungen**
 - Jüngste Entwicklungen im Verhältnis CH – EU
 - Flughäfen und Donauhäfen

Neuorientierung / Neustrukturierung



Bis zum

1. Mai 2004

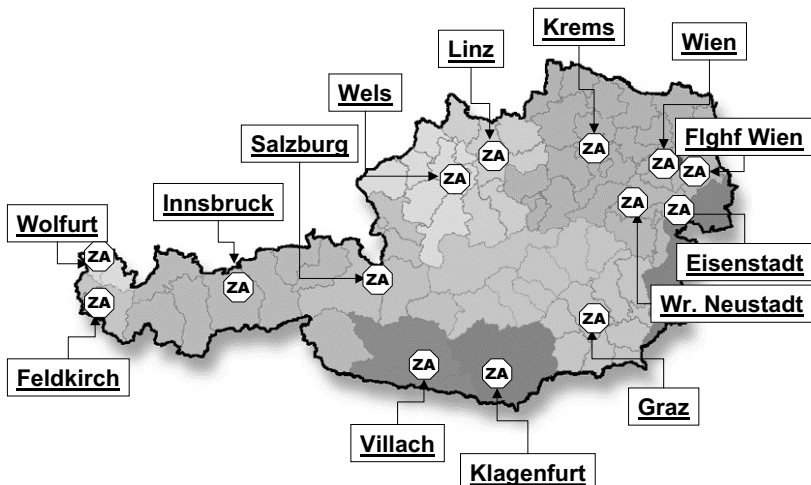
- Finanzlandesdirektion
- Hauptzollamt
- Zollamt 1. Klasse
- Zollamt 2. Klasse

Nach dem

1. Mai 2004

- BMF, Steuer- u.
Zollkoordination:
– Fachmanagement
Zölle/Verbrauchs-
steuern
- Zöllämter
– zugeordnete Zollstellen

Neuorientierung / Neustrukturierung



Die Finanzlandesdirektionen gibt es nach der Gesamtreform der Finanzverwaltung als eigene Behörden nicht mehr. Regionale Außenstellen des Bundesministeriums, die teilweise auch bundesweit tätig werden, ersetzen sie. Die Zollämter wurden in insgesamt 14 Wirtschaftsraumämter mit einem zusätzlichen Spezialamt für die Abwicklung der Ausfuhrerstattung umgewandelt. Eine komplette Umstellung der Verfahren auf elektronische Systeme ist vor dem Hintergrund sowie in Abstimmung mit den Prinzipien der E-Zoll-Initiative auf Gemeinschaftsebene im Gange. Das NCTS („New Computerized Transit System“) dient als Einstieg dazu.¹

Erfahrungswerte/Übersicht



- Rechtzeitiges Informationsdokument der EK zu den Übergangsregelungen (TAXUD 763/2003) 
- Erfordernis ergänzender „nationaler Hausaufgaben“  
- Manchmal strukturelle Probleme 
- Konnex mit Mehrwertsteuerabwicklungen 

Erste Erfahrungen seit 1. Mai 2004

Übersicht

Das auf die Erfahrungen einiger Mitgliedstaaten mit der Erweiterung 1995 zurückgehende und vor allem rechtzeitig publizierte Informationsdokument der Kommission zu den Übergangsregelungen ist äußerst positiv zu bewerten². Es verführte allerdings auch zur Annahme, ergänzende nationale Informationen wären nicht erforderlich. Spezielle nationale Arbeitsrichtlinien, die auf die jeweilige nationale Übergangssituation eingingen, erwiesen sich jedoch als Vorteil. Bilaterale Kontakte mit den Nachbarländern können leider aus Zeit- und Ressourcenmangel nicht in dem Umfang erfolgen, wie es vielleicht nötig gewesen wären. Manche Anfangsschwierigkeiten sind auf struk-

¹ Siehe auch AW-Prax 5/2004 „Zollreform in Österreich“.

² Siehe auch AW-Prax 2/2004 „EU-Erweiterung“.

turelle Probleme zurückzuführen, die meistens im Konnex mit der Einführung der innergemeinschaftlichen Systeme bei der Mehrwertsteuer stehen. Im abschließenden Ergebnis kann man aber davon ausgehen, dass das Zollrecht der Gemeinschaft auch mit 25 Mitgliedstaaten funktionieren wird. Nur stellt sich die Frage, ob es – vor allem im Hinblick auf den Wirtschaftsstandort und neue globale Rahmenbedingungen – erstrebenswert ist, mit 25 und vielleicht in absehbarer Zukunft noch mehr Ländern so weiterzuarbeiten wie bisher.

Erfahrungswerte/Übersicht



➤ Erfordernis ergänzender „nationaler Hausaufgaben“:

- Arbeitsrichtlinien angepasst an die spezielle jeweilige Übergangssituation
- Informationsveranstaltungen für Wirtschaft und Verwaltung
- Bilaterale Kontakte mit Nachbarländern (Zeitfaktor, Ressourcen)
 - Austausch/Schulungen
 - Kommunikation

Wirtschaftliche Verfahren

In der Anfangsphase kommt es vor allem zu Problemen bei der Bereinigung von vorübergehenden Verwendungen oder von Lohnveredelungen der alten MS (EU-15), die in den neuen MS abgewickelt wurden. Obwohl aufgrund der Übergangsregelungen mit Nachweis des Gemeinschaftscharakters zollfrei, erwies sich die Bereinigung entsprechender Waren vielfach als problematisch, weil die meisten Unternehmen die Entrichtung der Mehrwertsteuer in den neuen MS unter allen Umständen vermeiden möchten (Kapitalbindung, schwache Liquidität usw.) und eine zollfreie Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr mit anschließender (steuerbefreiter) innergemeinschaftlicher Lieferung oft aber noch nicht funktioniert (z.T. wurden noch keine UID-Nummern vergeben, Wissensdefizite oder noch mangelndes Vertrauen in die Verfahrensabwicklung, usw.)

Daher hat sich die Beendigung durch Überführung in das externe Versandverfahren (T1) mit entsprechenden Signalvermerken („AV/S-Waren“) auf den Versandpapieren

Erfahrungswerte – Prinzipien nach Beitrittsakte



- **Anhang II Nr. 19, Anhang IV/ Nr. 5:**
 - Erweiterung des Zollgebietes der Gemeinschaft gem. § 3 Abs. 1 ZK um Beitrittsländer
 - „Gemeinschaftsware“ = vor oder beim Beitritt im freien Verkehr eines Beitrittslandes
- **Formelle Beendigung der laufenden Verfahren:**
 - Überführung in den freien Verkehr

Erfahrungswerte



- **Problematik im Zuge der Beendigung der laufenden Verfahren:**
 - Nachweis des Status „Gemeinschaftsware“
- **Lösungen:**
 - Präferenznachweis oder nachträglich ausgestellte Lieferantenerklärungen
 - Versandpapier T2L oder T2LF

Erfahrungswerte – wirtschaftliche Verfahren



➤ **Problematik im Zuge der Beendigung der laufenden Verfahren:**

- Mehrwertsteuerraspekte bei vorübergehender Verwendung und aktiver Veredelung
- noch nicht funktionierende UID-Systeme im Beitrittsland
- Rücksendungen mit T2 bedeutet aufwendige Rückfragen betreffend steuerrechtlichem Status der „Gemeinschaftsware“

Erfahrungswerte – wirtschaftliche Verfahren



➤ **Lösung:**

- Beendigung der aktiven Veredelung durch Überführung in externes Versandverfahren (T1)
- entsprechender Signalvermerk („AV/S-Waren“) auf den Versandpapieren
- Mitwendung Informationsblatt INF 1 mit Vorverzollung

Manko: Anerkennung des Gemeinschaftsstatus vielfach erst nach Rückfrage bei Überwachungs Zollstelle möglich, weil INF 1 oft mangelhaft ausgestellt.

unter gleichzeitiger Mitsendung des Informationsblattes INF 1 und die Rückführung und Überführung der Waren in den zollrechtlich freien Verkehr im „Ausfuhrland“ als Best Practice-Lösung herausgestellt. Die mangelhafte Ausstellung der Informationsblätter INF 1 erfordert vielfach jedoch zunächst eine Vollverzollung der angelieferten Veredelungserzeugnisse, denn die Anerkennung des Gemeinschaftsstatus kann in diesen Fällen oft erst nach Rückfragen bei der Überwachungszollstelle des Veredelungslandes im Rechtsbehelfs- oder Erstattungsverfahren erfolgen.

Bei den grenzüberschreitenden („einzigen“) Bewilligungen sind die Abwicklungen, Strukturen und Kompetenzen teilweise noch im Aufbau in den neuen Mitgliedstaaten. Intensive bilaterale Kommunikationen zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten sollten hier die besten „Beschleunigereffekte“ erzielen.

Technische Probleme im Transitverfahren

Der Einstieg in das NCTS kämpft weniger mit logistischen als mit technischen Problemen. Es kommt leider vor, dass Verfahren im System „verschwinden“, die dann mühsam mit Suchverfahren beendet werden müssen. Jedoch wäre es naiv gewesen zu glauben, dass eine derart einschneidende technische Entwicklung ohne Anpassungsprobleme starten könnte. Ungeachtet der Startschwierigkeiten muss man das NCTS als wesentlichen ersten Erfahrungsbaustein für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen untereinander und mit der Wirtschaft ansehen.

Anforderungen für die Zukunft

Die nachstehende Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die wahrscheinliche Gesamtreform des Zollkodex gibt aber die Chance für eine Weiterentwicklung des Zollrechts mit Berücksichtigung der vielschichtigen neuen Anforderungen an den „kontrollierten“ (künftig besser „nachvollziehbaren“) Warenverkehr.

Intensivierung des Prinzips der gemeinsamen Zollunion

Ein Interessenausgleich zwischen möglichst unbehindertem Warenverkehr und erhöhtem Sicherheitsbedürfnis lässt sich nur über die durchgängige und nachvollziehbare Lieferkette erzielen. Letztere setzt aber voraus, dass die Mitgliedstaaten in der gemeinsamen Zollunion enger zusammenrücken. Ohne die Beiträge und Aufgaben der nationalen Verwaltungen im Gesamtgefüge in Frage zu stellen, muss trotzdem stärker das Gefühl und auch der gewisse strukturelle Rückhalt einer europäischen Zollverwaltung entwickelt und auch entsprechend arbeitsteilig vorgegangen werden. Hinzu kommt das Erfordernis einer intensiveren Abstimmung mit anderen nationalen Verwaltungen, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden (diesbezüglich sind die USA kein geeignetes Vorbild). Erstrebenswertes Ziel, weil ein einheitliches EDV-System in der Gemeinschaft derzeit Utopie ist, sollte sein, dass der Wirtschaftsbeteiligte primär nur mit „seiner Zollverwaltung“ kommunizieren und zusammenarbeiten muss und dahinter koordinieren sich die Verwaltungen national und in der EU untereinander.

Erfahrungswerte – einzige Bewilligungen



➤ Problematik:

- Abwicklung / Strukturen / Kompetenzen betreffend grenzüberschreitenden („einzigen“) Bewilligungen teilweise noch im Aufbau in neuen Mitgliedstaaten

➤ Lösung:

- Kommunikation

Berücksichtigung des Umstiegs auf elektronische Abwicklungen

Das NCTS sollte nicht als Schlusspunkt, sondern als Einstieg für die vorgenannte Zielsetzung gesehen werden. Erst die modernen IT-Abwicklungen geben die Möglichkeit für die Realisierung dieses Modells.

Bedeutung von Carnet TIR und A.T.A. auch in der Zukunft nicht unterschätzen

Es ist damit zu rechnen, dass die Wirtschaftsbeziehungen der EU sich weiter nach Osten ausdehnen werden. Anzeichen dafür gibt es in der aktuellen Wirtschafts- und Verkehrspolitik der EU, die sich bereits mit den Transportwegen der Zukunft befasst. Für den Warenverkehr mit den Ländern Südosteuropas, mit Russland, aber auch noch weiter im Osten stellen diese internationalen und nach wie vor papiermäßig abgewickelten Zollverfahren eine wichtige Basis dar. Zur Zeit wird in den zuständigen Ausschüssen in Brüssel zwar der zugelassene Empfänger für das TIR-Verfahren beraten, aber diese Vereinfachung wird natürlich nur in der Vertragspartei „Gemeinschaft“ gelten.

Ein Schwachpunkt des TIR Verfahrens ist das Bürgschaftssystem, das die UN/ECE mit dem Bürgen IRU abgeschlossen hat. Der Bürge IRU leistet nämlich ohne die Zustimmung seines Versicherers keine Zahlungen. Der Umstieg in ein System, das andere Bürgen (auch Banken) einbindet, ist aber zur Zeit noch nicht einmal in Diskussion.

Erfahrungswerte – Versandverfahren



➤ **Problematik / Versandverfahren**

- Erweiterung des Geltungsbereiches von Gesamtbürgschaften nach Anhang 48 ZK-DV und kurzfristige Anpassung zahlreicher Bewilligungen
- Startschwierigkeiten NCTS

➤ **Lösung:**

- Netzwerkstrukturen (Competence-Center); keine Probleme in Zusammenarbeit mit Beitrittsländern bekannt.

Künftige Anforderungen an das Zollrecht



➤ **Intensivierung des Prinzips der gemeinsamen Zollunion**

- Funktionierende Arbeitsteilung
- „Single Window“-Ansatzes mit einer „Heimatzollstelle“ für den Wirtschaftsbeteiligten
- Koordination der Verwaltungen untereinander
- Berücksichtigung der elektronischen Abwicklung der Zollverfahren

Anforderungen an das Zollrecht



- Reduktion auf 3 Verfahrensarten (Einfuhr, Nichterhebung von Abgaben als den Standort fördernde Maßnahmen, Ausfuhr)
- Transitverfahren als eigener und wichtiger Supportbereich
- Künftigen Stellenwert TIR und A.T.A. nicht unterschätzen (Südosteuropa, GUS und weiter in den Osten)
- Straffung der Zollschuldrechtsbestimmungen

Anforderungen an das Zollrecht



- Sorgfältige Prüfung allfälliger Änderungen der Komitologie
- Nicht zuviel „Kosmetik“
- ? ? ?

Die Computerisierung („E-TIR“) wird derzeit angedacht, jedoch besteht ein besonderes Problem darin, dass es sich um ein internationales Abkommen mit einer Vielzahl an Vertragsparteien handelt.

Straffung der Zollschuldrechtsbestimmungen

Man könnte Überlegungen der Kommission, bei reinen Formalverstößen, die zu keinem finanziellen Schaden geführt haben, Erleichterungen vorzusehen, im Ergebnis Positives abgewinnen. Allerdings erscheint es nach der derzeitigen Rechtslage bedenklich, den möglichen Wegfall des derzeitigen „Anreizes“ zur Einhaltung von für das einheitliche und rechtssichere Funktionieren eines Systems erforderlichen Formalvorschriften einfach durch ein dann im Zollkodex festgelegtes Bußgeld zu ersetzen.

Vorsichtiger Umgang mit Komitologieänderungen

Die Idee des Einsatzes des Modells von Verwaltungsausschüssen anstelle der derzeit im Kodex verankerten Rechtsausschüsse hat theoretisch im Hinblick auf eine Beschleunigung der Verabschiedung von Durchführungsbestimmungen zwar einen gewissen Charme, jedoch darf es dadurch keinesfalls zu einer Aushöhlung der Rechtssicherheit kommen. Wesentliche Rechtsgrundlagen müssen jedenfalls sehr wohl weiterhin in Rechtsausschüssen behandelt werden. Daher sollte das wie das Bußgeldverfahren noch sehr eingehend rechtlich geprüft und diskutiert werden.

Nicht zuviel „Kosmetik“

Grundlegende Gesetzesreformen haben immer den Vorteil, dass man neben den Inhalten auch gewisse strukturelle Verbesserungen angehen kann, nur sollte uns das nicht dazu verführen, bewährte „Kompaktlösungen“ plötzlich systematisch auseinander zu reißen.

EU enlargement and customs law: Polish customs approach

Prof. Dr. Wiesław Czystowicz,
Director General, Chief of Customs Service, Warsaw

Madam (Mr) Chair/man, Ladies and Gentlemen,

- 1) Let me first of all thank and congratulate our hosts – on organizing this very important and timely meeting.
- 2) On our agenda today is the EU Customs Law in a changing political and economic environment after 1 May 2004.
- 3) The Enlargement is only one of many critical factors that influence the role of customs services in the EU. Polish customs has taken over the responsibility for one of the longest external border lines of the European Union.
- 4) So the issue of customs' role in supporting the flow of legitimate, cross-border trade is of particular importance for us.

It is also our aim to balance the flow with security demands, so important in view of current global threats.

It goes without saying that in order to face current challenges, The EU Customs will have to modify its approach and philosophy significantly. One of the most important steps to be taken in this regard is substantial simplification of the EU Customs Code, bearing in mind that security standards have to be well balanced with the criteria of competitiveness set up in the Lisbon Strategy.

As of 1 May 2004, Poland became a member state of the EU.

One of the most visible and immediate effects of this historical fact is the abolition of customs control between Poland and other, now 25 EU Member States. It is clear, therefore, that the customs service is one of the organizations most effected by the EU enlargement process.

I will start with a short introduction to the Polish customs organization, tasks and priorities.

Then I will move on to characteristics of customs operations at the external border.

Finally, I will focus on the cooperation and distribution of functions between the frontier and inland offices, as this question has direct references to the issue of the flow of the customs clearance and security aspects.

I will also refer to the changes in the EU customs operations, such as the principle of pre-arrival information, planned within the recent amendments of the EU Customs Code, as well as to the further, complex reform of the EU Customs Code, as announced recently by the Commission. It goes without saying that these changes will have a direct effect on the organization of trade between the EU and non-EU states.

Before accession (only 2 weeks ago) Polish customs dealt with over 5 million customs declarations, applying a modern, recently implemented integrated customs/ tax and transit IT system.

The Polish customs service has 16,000 employees.

But

- Almost 80% of Poland's trade is the trade with the EU and acceding countries.
- After 1 May 2004 this trade is not subject to customs clearance of any kind, according to the one of three basic Community freedoms: free movement of goods.
- That means a significant 80% decrease in the workload for our customs service.

Despite this fact, we plan to maintain the current level of employment after accession.

How to do it?

We have already managed to adopt new responsibilities and new powers.

Since September 2003, the PCS has been responsible for excise tax also in internal (today also intra EU) turnover.

We also collect and manage the VAT imposed on imported goods.

Strictly related to our EU membership are control tasks within the Common Agricultural Policy, which require a high level of accuracy and efficiency.

Entirely new for us are responsibilities related to the control of illegal employment (which according to estimates will further increase after accession), as well as control of the gambling "industry", such as casinos, betting shops, etc.

Furthermore, additional changes being introduced as of 1 May 2004:

- Customs control units operating on the Polish-Russian, Polish-Byelorussian and Polish-Ukrainian borders will be maintained and strengthened (officers + equipment partially from closed southern and western border offices and inland offices).
- Mobile control teams will be created operating on roads and on other sensitive places like big markets.
- Another project is to set up common inland Polish-German and Polish-Lithuanian customs offices situated on dismantled borders. Both services will be able to share control equipment there and provide other customs services. These offices could also be a good start for joint special investigation teams.

On 1 January 2003 Customs officers received new police-like competencies.

For example we are now empowered:

- to stop vehicles individually on public roads,
- to arrange and execute surveillance actions,
- to carry out controlled delivery procedures.

Part of the substantial surplus of human resources that resulted after accession is undergoing currently intensive training, also within the new powers.

This should increase the efficiency and capacity of the Polish customs service within the area of combating fraud and organized crime.

Also, the customs service will be able to participate more actively in actions safeguarding security and safety.

Most of our efforts are focused today on final adjustments to the new, post accession circumstances.

At the same time we continue re-orientation of customs operations to meet the higher security standards.

We aim

- to improve the efficiency of control,
- to computerize procedures: By the way of digression, I would like to inform you that Polish customs' IT system is considered the most modern and advanced in Europe (the advantage of those who started later, and were able to implement most modern technologies),
- to further improve the use of modern control and detection equipment, such as x-ray scanners, endoscopes, density meters, etc, and finally
- to optimize the use of risk analysis.

From the moment of Poland's accession to the EU, a significant part of our borders became the external EU frontiers.

The new situation is, that since May 1, the goods that have entered Poland from so called third countries, such as e.g. Belarus, Ukraine or Russia, and have been checked at our border, are free to move anywhere in the territory of the EU. So Polish customs has taken up the responsibility for the customs territory, but also the security of the whole European Union:

- 1) After accession there are 1,594 km of the EU external borders within Polish responsibility: (Polish-Russian, Polish-Byelorussian, Polish-Ukrainian borders as well as the sea border).
- 2) On the other side approximately 1,900 km of borders between Poland and Germany, the Czech Republic, Slovakia and Lithuania have been dismantled from the customs point of view.
- 3) As to international aspects, our bilateral contacts differ depending on the neighbouring country.
- 4) Our aim is to achieve the possibly similar level of cooperation with all our partner services. The new documents formulated recently by the European Commission, such as
 1. Strategy for customs cooperation in the III Pillar, and
 2. Communication on the role of customs in the integrated management of the external border,appear in this context as very timely guidelines.

I am also pleased to underline, that the recent developments in the area of cooperation with our Ukrainian partner are very encouraging and promising. The conclusions of our recent meetings with Mr. Kalensky and his management staff contributed to significant improvement at the border posts, where waiting time has been substantially reduced.

Ladies and gentlemen,

I have tried to inform you briefly about current situation and challenges of the Polish Customs Service.

Also, I hope that I have managed to explain what is the specific context of our approach to the issue of border and inland control.

On the slide there are basic standards for the modern, client oriented customs service, which also takes the problem of security very seriously.

Summarizing, I believe that such an approach shows that we meet these standards, and do not create, under the pressure of strict security demands, unnecessary obstacles for the flow of trade.

Within this context also, new EU regulations have been agreed at the level of the European Council.

The regulation amending the Community Customs Code, which will be adopted soon, will introduce provisions for the future principle of pre-arrival information. Such information, which may also take the form of a summary declaration, will have to be lodged in advance in the customs office of import or customs office of entry, both as regards export and import. This will enable the customs authorities to carry out necessary ex-ante safety checks at the early stages of the supply chain.

Although the introduction of appropriate implementing provisions in that area will take some time, I think it is important that the trade and transport operators should already undertake necessary preparations to be ready for this new requirements.

Thank you for your attention.

Diskussion

zu den Referaten von
**Prof. DDr. Schöpfer, Lux, Dr. Vogl-Lang
und Prof. Dr. Czyzowicz**

Moderation: Prof. Dr. Peter Witte

zusammengefasst von Assessor Andree Haarhuis,
Ernst & Young, Frankfurt/Main

Herr Prof. Dr. Witte teilte die Diskussion entsprechend der zuvor behandelten Themen in zwei Bereiche, wobei sich der erste Teil mit dem aktuellen Beitritt der neuen EU-Mitgliedstaaten und den Schwierigkeiten, die mit der Umsetzung und dem Übergang der EU-Bestimmungen verbunden sind, befasste. Der zweite Teil der Diskussion war demgegenüber den neuen Entwicklungen im EU-Zollrecht gewidmet.

I. Beitritt der neuen EU-Mitgliedstaaten – Chancen und Schwierigkeiten

Mit Blick auf den Beitritt Polens betonte *Herr Preuss* (Lancaster Group GmbH c/o GFG e.V.), dass es notwendig sei, zollrechtsrelevante Vorschriften und Unterlagen auch in der polnischen Sprache den Wirtschaftsbeteiligten und der Zollbehörde zugänglich zu machen. Hierzu stellte er die Frage, ob gegebenenfalls die Europäische Kommission die polnische Regierung darin unterstützen könne, dass diese Unterlagen nicht nur in Schriftform, sondern auch in der polnischen Sprache vorrätig seien. *Herr Lux* erwiderte, dass es sich hierbei zum einen um ein nationales Problem handle. Zum anderen sei mit der Weiterentwicklung des elektronischen Zolls die Bedeutung der gedruckten Fassung gesunken. Sämtliche Vorschriften und Dokumente seien grundsätzlich in der EurLex-Datenbank abrufbar. Das Problem konzentriere sich indes an der Grenze, wo der einzelne polnische Zollbeamte mit den notwendigen Unterlagen versorgt werden müsse. Dies könne nur erfolgen, indem jeder Zollbeamte Zugriff auf die EurLex-Datenbank habe oder die entsprechenden Dokumente ausgedruckt würden. *Herr Prof. Dr. Czyzowicz* ergänzte, dass die Europäische Kommission das in ihrer Macht Stehende getan habe. Es bestehe ein enger Kontakt zwischen den polnischen Behörden, der Europäischen Kommission und den Wirtschaftsbeteiligten. Weiterhin bestätigte *Herr Prof. Dr. Czyzowicz*, dass die Veröffentlichung der betreffenden Dokumente in der Verantwortung der polnischen Seite stehe. Aufgrund von Übersetzungsschwierigkeiten bei den Fachtermini etc. entstünden jedoch Verzögerungen, die er sehr bedaure.

Herr Smit (EVO) erwähnte weiterhin, dass häufig Probleme bei der Grenzüberschreitung nach Weißrussland auftreten würden. Deshalb stelle sich ihm die Frage, ob seitens des polnischen Zolls ein Kontakt zu den weißrussischen Behörden bestehe, um diese Situation gegebenenfalls zu verbessern. *Herr Prof. Dr. Czyzowicz* bejahte

eine enge, positive Zusammenarbeit mit dem weißrussischen Zoll, die derartige Probleme zu verhindern helfe. Die Grenzüberwachung würde in Weißrussland und in der Ukraine jedoch unglücklicherweise zusätzlich von politischen Faktoren beeinflusst, die sich wiederum auf die Grenzabfertigung auswirken könnten.

Herr Prof. Dr. Agarwal (Indian Institute of Finance) wies des weiteren darauf hin, dass innerhalb der EU die Währungsunion erfolgreich vorangetrieben werden konnte. Hinsichtlich der Steuerpolitik fehle hingegen diese gemeinsame Identifikation. Dies drücke sich insbesondere in der unterschiedlichen Sichtweise der alten und der neuen EU-Mitgliedstaaten aus. *Frau Dr. Vogl-Lang* erwiderte, dass der Zoll natürlich einen fiskalischen Aspekt habe. Obwohl die Zolleinnahmen EU-Eigenmittel seien, würden indes 25 Prozent der jeweiligen Einnahmen den nationalen Einrichtungen als Aufwandsersatz überlassen, wodurch ein Wettbewerb unter den einzelnen EU-Mitgliedstaaten auftreten könnte. Andererseits werde sich die Bedeutung dieses fiskalischen Aspekts zukünftig verringern, soweit die Zölle weiter sinken. Daneben bestünden jedoch noch andere Eingangsabgaben (z.B. Mehrwertsteuer, Verbrauchsteuern), die einem wesentlich stärkeren nationalen Einfluss ausgesetzt seien. Hier sei eine größere Abstimmung und Angleichung ebenfalls notwendig, die eventuell mit der Verabschiedung der EU-Verfassung und der damit verbundenen Änderung des Abstimmungsprozesses innerhalb der EU hin zu Mehrheitsentscheidungen erreicht werden könnte.

II. Neue Entwicklungen im EU-Zollrecht

Herr Smit (EVO) warf hinsichtlich der geplanten Änderungen des Zollrechts die Frage auf, ob bei der Ausarbeitung dieser neuen Vorschläge auch die Folgen, die dieses Vorgehen beispielsweise für die Bereiche Logistik, Lizenzen und die sonstigen Bereiche bedeuten würde, bedacht wurden. *Herr Prof. Dr. Witte* ergänzte die Frage dahingehend, ob mit den Änderungen, die in dem Zollkodex Einzug halten werden, auch die Gesetzeswerke, die hinsichtlich ihrer Fachtermini etc. dem Zollkodex angepasst wurden, ebenfalls neu überarbeitet werden müssten. *Herr Lux* bejahte diese Frage und erklärte, dass eine Änderung des Zollrechts natürlich auch eine Änderung des übrigen Steuerrechts nach sich ziehe. Die Änderungen würden indes Schritt für Schritt vorgenommen werden. Als weiteren Schwerpunkt strebe er daneben eine stärkere Verknüpfung der verschiedenen Regelungsbereiche an. So solle beispielsweise das Anmeldeerfordernis, das nach einer bestimmten Verordnung besteht (z.B. Dual-useVO), gleichzeitig mit der zollrechtlichen Anmeldung verbunden werden können.

Herr Smit (EVO) gab weiterhin zu bedenken, warum es für den Fall, dass eine Ware eingeführt und der Zoll entrichtet wurde und die Ware später wieder ausgeführt wird, grundsätzlich nicht die Möglichkeit der Rückerstattung des Zolls gebe. Diese Variante sei in anderen Staaten, wie z.B. den USA, bereits gegeben. *Herr Lux* erwiderte, dass er eine weniger radikale Variante bevorzuge. So habe er z.B. vorgeschlagen, dass die ehemals entstandene Zollschuld mit der Ausfuhr der Ware wieder erlöschen solle. Außerdem sehe das Drawback-Verfahren für die aktive Veredelung bereits die Rückzahlung des entrichteten Zolls vor. Damit bestehe schon eine Annäherung an die US-amerikanische Regelung. Anderenfalls seien Zollverfahren, wie z.B. die aktive Veredelung entbehrlich. Außerdem sei hinsichtlich der Bewilligung im Drawback-Verfahren eine Erleichterung vorgesehen. Danach sei die Anwendung des Drawback-Verfahrens und somit die Rückerstattung auch möglich, wenn für das Drawback-Verfahren

zwar ursprünglich keine Bewilligung vorlag, bei der Ausfuhr der Ware indes hinreichend nachgewiesen wird, dass das Verfahren der aktiven Veredelung hätte durchgeführt werden können.

Herr Fischer (Deutsche Post World Net) wies auf die Vorbehalte, die einige Staaten dem von der Europäischen Kommission entwickelten zollrechtlichen System entgegenbrachten, hin und fragte nach ihren Ursachen. *Herr Lux* erklärte, dass die Motive unterschiedlicher Natur gewesen seien und beispielsweise von der Furcht vor der Reduzierung des Tätigkeitsbereichs der Zollagenten (Portugal und Griechenland) über der Bindung durch nationale Parlamente (Schweden) bis hin zu vollkommen zollfremden Gründen gereicht hätten.

Herr Smit (EVO) und *Herr Beußel* (Hauptzollamt München) richteten den Blick noch einmal auf den Bereich Trade Facilitation, wobei *Herr Beußel* aufzeigte, dass die Konzepte zur Bekämpfung des Terrorismus und Überwachung des Warenverkehrs (z.B. verstärkte Zusammenarbeit bei der Containerüberwachung) zwangsläufig mit der Trade Facilitation kollidieren könnten. *Herr Dr. Heher* (Wirtschaftskammer Österreich) erweiterte diesen Aspekt hinsichtlich der Differenz zwischen einer angestrebten gläsernen Lieferantenkette und dem Interesse der Wirtschaftsbeteiligten, ihre Handelswege gegebenenfalls nur in beschränktem Maße offen legen zu wollen. *Herr Lux* erwiderte, dass bei der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheitsbelange zwischen dem Vorgehen innerhalb der Gemeinschaft und dem Vorgehen gegenüber Drittländern unterschieden werden müsse. Innerhalb der Gemeinschaft werde zukünftig die Zusammenarbeit durch den elektronischen Datenaustausch erheblich verbessert. Bei einer Zusammenarbeit mit Drittländern sei hingegen aufgrund des Datenschutzes zunächst ein förmliches Abkommen zwischen den Parteien notwendig. Weiterhin sehe der Zollkodex vor, dass ein Datenaustausch nur im Rahmen der bereits vorhandenen Datenschutzregelungen zulässig sei. Soweit die World Customs Organization (WCO) diesbezüglich ein multilaterales Abkommen vorschlage, stehe er diesem skeptisch gegenüber, da dies bedeuten könnte, dass Daten an Länder übermittelt werden müssten, die nicht als zuverlässig angesehen werden. Dementsprechend müsste ein solches multilaterales Abkommen zumindest eine entsprechende Ausnahmeklausel beinhalten. Zum Thema Trade Facilitation betonte *Herr Lux*, dass der neue Zollkodex insbesondere auch der Schaffung von Handelserleichterungen dienen solle. Nach dem Scheitern der Verhandlungen in Cancun sei indes ungewiss, inwieweit die WTO zukünftig diesen Bereich berücksichtigen werde. Hinsichtlich des Einwands von *Herrn Dr. Heher* erklärte *Herr Lux*, dass u.U. das Interesse einiger Wirtschaftsbeteiligten an einer Verschleierung von Daten gegenüber Drittländern nachvollziehbar sei. Die geltenden Vorschriften dürften jedoch nicht zugunsten der innergemeinschaftlichen Wirtschaftsbeteiligten so ausgelegt werden, dass falsche Daten in die Drittländer übermittelt werden dürfen, um hierdurch eine Täuschung der Partner in den Drittländern zu ermöglichen. Derartige Praktiken würden die Glaubwürdigkeit der EU beeinträchtigen. *Frau Dr. Vogl-Lang* ergänzte, dass eine bessere Überwachung des Warenverkehrs kein Widerspruch zu Handelserleichterungen bedeuten müsse. Logistikunternehmen seien inzwischen bemüht, eine lückenlose Lieferkette herzustellen, um ihren Kunden jederzeit den genauen Standort der Ware mitteilen zu können. Die Verwaltung möchte lediglich diese Struktur nutzen. Für ein möglichst gut funktionierendes Risikomanagement sei des weiteren die richtige Auswahl der benötigten Daten

erforderlich. Es sollten einheitlich nur die wirklich entscheidungserheblichen Daten angefordert werden, so dass der Umfang dieser Daten begrenzt sei. Weiterhin seien diese Daten durch das Amtsgeheimnis geschützt. Im Gegenzug könnten die Kontrollmaßnahmen zielgenauer durchgeführt werden, wodurch sich die Häufigkeit von Kontrollen reduzieren lasse und die Wirtschaftsbeteiligten entlastet würden. *Herr Prof. Dr. Czyzowicz* brachte daneben in Erinnerung, dass für eine effiziente Zollüberwachung nicht nur gut ausgebildete Zollbeamte, sondern auch eine entsprechende materielle Ausstattung der Zollverwaltung erforderlich seien. Diese Ausrüstung sei indes sehr kostenintensiv. Daneben sei ein weiterer Schwerpunkt die Entwicklung einer fairen Partnerschaft zwischen den Zollverwaltungen und verantwortungsbewussten Wirtschaftsbeteiligten.

Herr Prof. Dr. Agrawal (Indian Institute of Finance) richtete schließlich den Blick in die Zukunft und hob hervor, dass in den nächsten ein bis zwei Dekaden die Bedeutung des Schutz- und Finanzaufzolls, mit dem der jeweilige nationale Markt geschützt werde, gegenüber der Ausbreitung des e-commerce weiter sinken werde. Mittels des Internets würde die Welt zunehmend von Grenzen befreit und Waren könnten einfacher ausgetauscht werden. Dieser elektronische Warenverkehr werde indes gleichzeitig von einem immensen Kapitalfluss begleitet, der ebenfalls überwacht werden müsse. So sei beispielsweise der internationale Terrorismus auch auf die Möglichkeit des grenzüberschreitenden Geldflusses angewiesen. Um diesen besser bekämpfen zu können, sei eine stärkere internationale Zusammenarbeit und Vereinheitlichung von Gesetzen und Verfahren notwendig. Dies stelle eine große Herausforderung dar, die sich indes lohne, da sie im Ergebnis die Welt sicherer mache.

Die neue EU-Produktpiraterieverordnung aus österreichischer Sicht¹

Gerhard Marosi, Bundesministerium für Finanzen, Wien
Dr. Martin Prohaska-Marchried, enlwlc Rechtsanwälte, Wien

Rechtsgrundlagen

EG-Produktpiraterie-Verordnung 2004 (EG-PPV 2004)

Am 1. Juli 2004 ist die neue

- Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 des Rates vom 22. Juli 2003 über das Vorgehen der Zollbehörden gegen Waren, die im Verdacht stehen, bestimmte Rechte geistigen Eigentums zu verletzen, und die Maßnahmen gegenüber Waren, die erkanntermaßen derartige Rechte verletzen (ABl. Nr. L 196 vom 2.8.2003, S. 7)

in Kraft getreten (nachstehend „EG-Produktpiraterie-Verordnung 2004“ bzw. „PPV 2004“).

Im Interesse des Schutzes des Binnenmarktes und der Verbraucher, den Handel mit nachgeahmten und illegal hergestellten Waren so weit wie möglich zu unterbinden, verfolgt die Kommission mit der neuen Verordnung das Ziel, ein gegenüber der (Vorgänger-) Verordnung (EG) Nr. 3295/94 des Rates vom 22.12.1994 („PPV 1994“) effizienteres rechtliches Instrument zur Verfügung zu stellen. Die Grundsätze der PPV 1994 werden übernommen, jedoch ergänzt um einen erweiterten Schutzrechtsbereich und durch neue Maßnahmen und Vereinfachungen im Verfahren.

Die Notwendigkeit, die Effizienz des Verfahrens zu verbessern, zeigen die steigenden Aufgriffszahlen der europäischen Zollverwaltungen (allein in Österreich haben die Zollbehörden im Jahr 2003 insgesamt 2.037.519 Plagiate angehalten [Aussetzung der Überlassung], die einem geschätzten Wert von Originalware von 6.588.610,- Euro entsprechen). Tatsächlich hat sich die Produktpiraterie zu einem globalen Wirtschaftszweig entwickelt, der Rechtsinhaber, legale Hersteller und Händler in ihrem Vermögen schädigt und Verbraucher täuscht (die sich durch den Kauf „gefälschter“ Produkte möglicherweise Gefahren für ihre Gesundheit und Sicherheit aussetzen) und durch den Verlust von Arbeitsplätzen auch in Europa negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat.

Die EG-Produktpiraterie-Verordnung 2004 legt die durch die Zollverwaltung zu ergreifenden Maßnahmen fest und schafft ein Instrumentarium, das es den Zollbehörden erlaubt, schutzrechtsverletzende Waren möglichst frühzeitig aus dem Verkehr zu ziehen. Dadurch soll verhindert werden, dass „Waren, die ein Recht am geistigen

¹ Vortrag anlässlich des 16. Europäischen Zollrechtstages am 17.6.2004 in Graz; die Vortragsform wurde beibehalten und lediglich um notwendige Anmerkungen bzw. Nachweise ergänzt.

Eigentum verletzen“, aus Drittländern eingeführt und in der Europäischen Union in Verkehr gebracht werden.

Die PPV 2004 hat die Liste der Schutzrechte („Rechte geistigen Eigentums“) erweitert: Neben den bisher bereits erfassten „Rechten geistigen Eigentums“-Marken (einschließlich Gemeinschaftsmarken), Urheberrecht, Geschmacksmuster (einschließlich Gemeinschaftsgeschmacksmuster), Patente und ergänzende Schutzzertifikate für Arzneimittel bzw. für Pflanzenschutzmittel – findet die „Grenzbeschlagnahme“ nach der PPV 2004 auch Anwendung bei Nachahmungen von

- (i) Sortenschutzrechten (z.B. Karotte „*Gelber Goliath*“),
- (ii) Ursprungsbezeichnungen (Beispiele aus Österreich: „*Wachauer Marille*“, „*Vorarlberger Bergkäse*“),
- (iii) geographischen Angaben für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (z.B. „*Steirisches Kürbiskernöl*“, „*Marchfelder Spargel*“, „*Tiroler Speck*“) sowie
- (iv) geographischen Angaben für Weinbauerzeugnisse bzw. Spirituosen (z.B. „*Wachauer Weinbrand*“, „*Weinbrand Dürnstein*“ oder „*Mariazeller Jagasqfil*“).

Im Einzelnen gelten als Waren, die ein Recht am geistigen Eigentum verletzen, nach den Bestimmungen der PPV 2004 seit 1. Juli 2004:

- „Nachgeahmte Waren“: Waren, die einschließlich ihrer Verpackung ohne Zustimmung des Markeninhabers Marken oder Zeichen tragen, die mit rechtsgültig eingetragenen Marken identisch sind oder nicht von solchen Marken zu unterscheiden sind und daher die Rechte des Inhabers verletzen.
- „Unerlaubt hergestellte Waren“: Waren, die Vervielfältigungsstücke oder Nachbildungen sind oder solche enthalten und ohne Zustimmung des Rechtsinhabers angefertigt worden sind und die Urheberrechte und verwandte Schutzrechte bzw. Geschmacksmusterrechte verletzen.
- Waren, die ein Patent oder ein ergänzendes Schutzzertifikat für Arzneimittel bzw. für Pflanzenschutzmittel verletzen.
- Waren, die ein Sortenschutzrecht, eine geschützte Ursprungsbezeichnung oder eine geschützte geographische Angabe verletzen.

Aus dem Kanon der „Rechte geistigen Eigentums“ fehlen damit – nach österreichischem Recht – nur noch das Gebrauchsmusterrecht und das Halbleiterschutzrecht.

Neben einer neuen Gliederung und zahlreichen redaktionellen Änderungen² – die sich aus den Erfahrungen mit der PPV 1994 ergeben haben – hat die PPV 2004 auch wesentliche Neuerungen gebracht, von denen an dieser Stelle – da Schwerpunkt unseres Referats die österreichischen Durchführungsbestimmungen zur PPV 2004 bilden („vereinfachtes Verfahren“) – bloß folgende Punkte kurz zu erwähnen sind:

- Für alle Antragsformen (sowohl für nationale Anträge wie auch für das vereinfachte Antragsverfahren bei Gemeinschaftsschutzrechten) bestehen „harmonisierte“ inhaltliche Voraussetzungen (vgl. Artikel 5 PPV 2004); weiters kommen EU-einheitliche Vordrucke zur Anwendung³. In dem Antragsverfahren hat der Rechtsinhaber zur Weitergabe an die Zollstellen geeignete und der Identifikation von schutzrechtsver-

2 Vgl. die Darstellung bei *Kampf*, Produktpiraterieverordnung 2003 – Schwerpunkte der Neufassung, ZfZ 2004, 110.

3 Abgedruckt in den Anhängen zu der neuen Durchführungsverordnung zur PPV 2004.

letzenden Waren dienende Hinweise und Materialien vorzulegen. Das „Tätigwerden“ der Zollbehörden besteht in der Folge darin, in Verdachtsfällen die Überlassung von Waren für jene Zeit auszusetzen, die für die Prüfung der Frage erforderlich ist, ob es sich tatsächlich um Waren handelt, die bestimmte Rechte geistigen Eigentums verletzen.

- Bei fehlenden Angaben bzw. Informationen kann die Zolldienststelle einen Antrag abweisen (Artikel 5 Absatz 8 PPV 2004) – damit sollen die Rechtsinhaber zu größerer Vollständigkeit und Richtigkeit ihrer Daten angehalten werden.
- Eine Gebühr für die Bearbeitung von Anträgen auf Tätigwerden der Zollbehörden (Grundanträge) ist vom Antragsteller – im Gegensatz zur Rechtslage nach der PPV 1994 – nicht mehr zu entrichten (Artikel 5 Absatz 7 Unterabsatz 2 PPV 2004).
- Anstelle der bisher von einzelnen Mitgliedstaaten geforderten Sicherheitsleistung hat der Rechtsinhaber gemeinsam mit seinem Antrag auf Tätigwerden eine Verpflichtungserklärung vorzulegen, mit der der Rechtsinhaber die Haftung für Kosten der zollamtlichen Überwachung bzw. der Vernichtung von Waren sowie – gegenüber dem Anmelder, Besitzer oder Eigentümer der Waren – die Haftung für den Fall übernimmt, dass angehaltene Waren kein Recht geistigen Eigentums verletzen (Artikel 6 PPV 2004).
- Neu ist ebenfalls die Frist von 30 Arbeitstagen, innerhalb der die Zollstelle über einen Antrag auf Tätigwerden zu entscheiden hat.

Durch die Harmonisierung im Bereich der Anträge soll eine deutliche Qualitätssteigerung im Inhalt der Anträge und in der Folge davon ein Ansteigen der Produktpiraterie-Aufgriffe durch die Zollbehörden erreicht werden.

Für die Praxis von grundlegender Bedeutung ist die in Artikel 11 der PPV 2004 nun erstmals auf EU-Ebene vorgesehene Ermächtigung an die Mitgliedstaaten, ein „vereinfachtes Verfahren“ vorzusehen, mit dem der Rechtsinhaber auf kostengünstige Weise die Vernichtung von Nachahmungen bewirken kann: Widerspricht der zollrechtliche Anmelder, Besitzer oder Eigentümer der nachgeahmten Ware der angedrohten Vernichtung nicht, so kann die Vernichtung – ohne dass der Rechtsinhaber ein Gerichtsverfahren zu betreiben hat – unmittelbar durch die Zollbehörden erfolgen. Von dieser Vereinfachung soll nun die Rede sein.

Das österreichische Produktpirateriegesetz 2004 (PPG 2004)

Österreich hat mit dem Bundesgesetz, mit dem ergänzende Regelungen über das Vorgehen der Zollbehörden im Verkehr mit Waren, die ein Recht am geistigen Eigentum verletzen, erlassen werden (Produktpirateriegesetz 2004 – PPG 2004), BGBl. I Nr. 56/2004, ergänzende innerstaatliche Regelungen zu der PPV 2004 eingeführt. Das Produktpirateriegesetz 2004 ist in Österreich gleichzeitig mit der EG-Produktpiraterieverordnung 2004 am 1. Juli 2004 in Kraft getreten.

Kurz gesagt, enthält das PPG 2004 folgende ergänzende innerstaatliche Regelungen:

1. Bestimmung des Zollamtes Villach als zuständige Zollstelle zur Entgegennahme von Anträgen auf Tätigwerden der Zollbehörden bei gleichzeitiger Einrichtung eines „Competence Center Gewerblicher Rechtsschutz“ in dieser Zollstelle;
2. Festlegung von nationalen Verfahrensvorschriften und

3. Neuregelung des vereinfachten Verfahrens (Widerspruchsverfahren) entsprechend den Vorgaben der Ermächtigung in Artikel 11 PPV 2004.

Das österreichische Widerspruchsverfahren

Zentrale Regelung des österreichischen Produktpirateriegesetzes 2004 ist dessen § 4 Abs. 1 und 2, der sich auf die Ermächtigung in Artikel 11 PPV 2004 stützt:

Nach der Beschlagnahme bzw. der Aussetzung der Überlassung wird sowohl dem Anmelder, dem Verbringer (Besitzer gemäß Artikel 38 des Zollkodex – ZK) oder dem Eigentümer der Waren als auch dem Rechtsinhaber die Möglichkeit eingeräumt, auf die ansonsten durch ein Gericht in einem Straf- oder Zivilverfahren zu treffende Entscheidung zu verzichten, ob die Waren tatsächlich ein Recht geistigen Eigentums verletzen. Dieser Verzicht erfolgt dadurch, dass sowohl der Anmelder, der Verbringer oder der Eigentümer der Waren als auch der Rechtsinhaber einer sofortigen Vernichtung unter zollamtlicher Überwachung gemäß Artikel 11 Absatz 1 PPV 2004 zustimmen.

Für den Anmelder, den Verbringer oder den Eigentümer der Waren bestehen im Einzelnen folgende Möglichkeiten, seine Zustimmung zur sofortigen Vernichtung zu erklären:

- die Zustimmung kann ausdrücklich in schriftlicher Form gegenüber der Zollbehörde oder gegenüber dem Rechtsinhaber, der sie dann an die Zollbehörde weiterzuleiten hat, abgegeben werden;
- die Zustimmung gilt auch dann als erteilt, wenn der Vernichtung nicht innerhalb von zehn Arbeitstagen oder im Fall leicht verderblicher Waren innerhalb von drei Arbeitstagen ab der Zustellung der Mitteilung schriftlich widersprochen wird (das folgende Schaubild soll dies verdeutlichen):

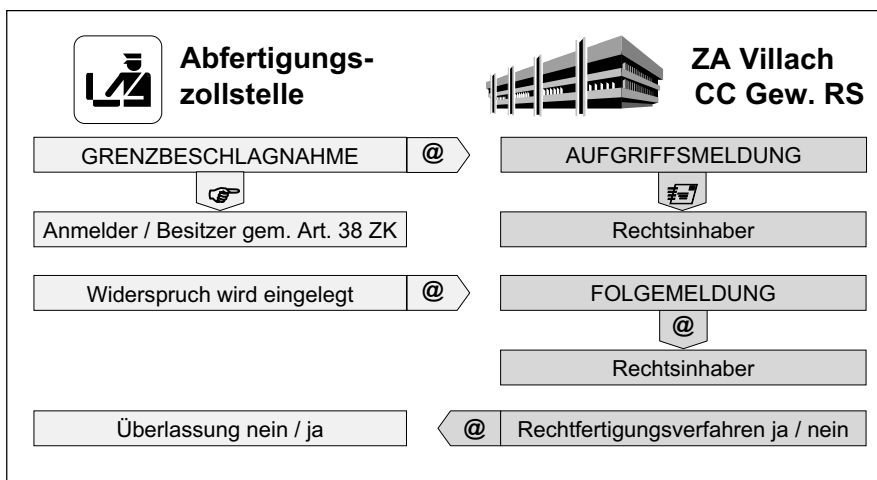


Abbildung 1 (Widerspruch wird erhoben)

Der Rechtsinhaber hat seine Zustimmung zur sofortigen Vernichtung dem Zollamt Villach immer schriftlich bekannt zu geben. Diese Zustimmung hat die Mitteilung zu enthalten, dass die Waren, die Gegenstand des Verfahrens sind, ein in Artikel 2 Abs. 1 PPV 2004 genanntes Recht geistigen Eigentums verletzen.

Für die weitere Vorgangsweise ergeben sich dann folgende Möglichkeiten:

- Lehnt der Rechtsinhaber die sofortige Vernichtung ab, richtet sich das weitere Verfahren nach der PPV 2004 und zwar unabhängig davon, ob der Anmelder oder der Verbringer oder der Eigentümer der sofortigen Vernichtung zustimmt oder nicht. Dies bedeutet, dass die Ware zu überlassen ist, wenn der Rechtsinhaber nicht innerhalb von zehn (bei Verlängerung 20, bei leicht verderblicher Ware drei) Arbeitstagen nachweist, dass er das zuständige Gericht befasst hat.
- Widerspricht der Anmelder oder der Verbringer oder der Eigentümer der Waren innerhalb der zehntägigen Frist der Vernichtung, so kann der Rechtsinhaber – durch außergerichtliche Verhandlungen mit dem Anmelder oder dem Verbringer oder dem Eigentümer der Waren – weiter eine sofortige Vernichtung unter zollamtlicher Überwachung anstreben. Dazu muss er dem Zollamt Villach innerhalb von zehn (bei Verlängerung 20, bei leicht verderblicher Ware drei) Arbeitstagen neben seiner Zustimmung zur sofortigen Vernichtung auch die ausdrückliche schriftliche Zustimmung des Anmelders oder des Verbringers oder des Eigentümers der Waren zur sofortigen Vernichtung übermitteln. Gelingt eine solche Einigung mit dem Anmelder oder dem Verbringer oder dem Eigentümer der Waren nicht oder wird eine solche vom Rechtsinhaber nicht angestrebt, bleibt letzterem zur Wahrung seiner Rechte nur die Möglichkeit der Einleitung eines Straf- und/oder Zivilverfahrens („Rechtfertigungsverfahren“) innerhalb der genannten Fristen. Unterbleibt eine fristgerechte Unterrichtung des Zollamts Villach über die Einleitung eines Rechtfertigungsverfahrens, so hat die Zollbehörde die Waren zu überlassen.

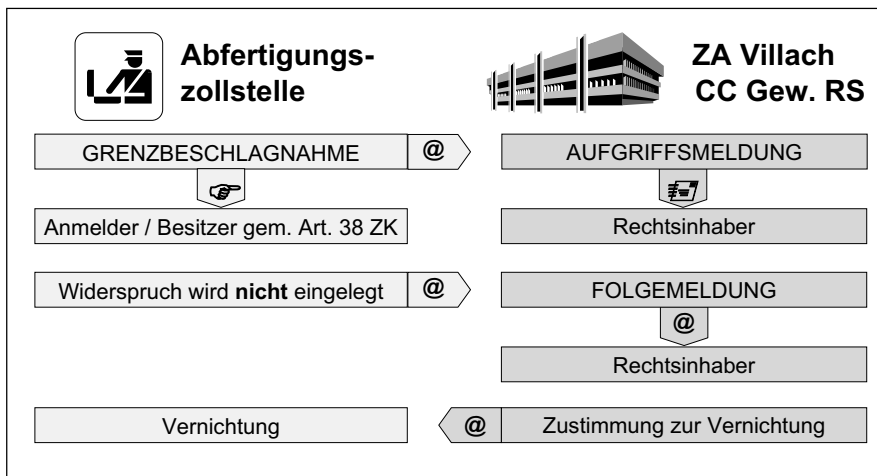


Abbildung 2 (es wird *kein* Widerspruch erhoben)

Sofern alle Beteiligten der sofortigen Vernichtung zustimmen, sind die Waren – nach der Entnahme von Proben oder Mustern für ein allfälliges Gerichtsverfahren – auf Kosten und auf Verantwortung des Rechtsinhabers zu vernichten bzw. zu zerstören oder auf andere Weise ohne Kosten für die Staatskasse aus dem Marktkreislauf zu nehmen. Mit Zustimmung des Rechtsinhabers können die Waren – nach dem österreichischen PPG 2004 (§ 6 Absatz 2) – auch karitativen Zwecken zugeführt oder auf „andere Weise“ verwertet werden. Proben bzw. Muster sind von der Zollbehörde als Beweismittel für ein Gerichtsverfahren sechs Monate lang aufzubewahren.

Das Rechtfertigungsverfahren in Österreich

Die PPV 2004 verweist bei der Frage, ob ein „Recht geistigen Eigentums“ verletzt ist, in Artikel 10 auf die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats. Damit ist das im Falle eines Widerspruchs des Anmelders oder Besitzers oder Eigentümers nach Artikel 13 Abs. 1 PPV 2004 vom Rechtsinhaber einzuleitende Rechtfertigungsverfahren angesprochen. Im Rechtfertigungsverfahren kann der Rechtsinhaber innerhalb der Frist von zehn (bei Verlängerung 20, bei leicht verderblicher Ware drei) Arbeitstagen erreichen, dass die (vorläufig angehaltene) Piraterieware nicht überlassen und die Zurückhaltung nicht aufgehoben wird. Dies bedeutet: Leitet der Rechtsinhaber fristgerecht das Rechtfertigungsverfahren ein, so ist die Zollbeschlagnahme so lange aufrecht zu halten, bis eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung vorliegt.

Das PPG 2004 sieht keine materiell- oder verfahrensrechtlichen Bestimmungen für das Rechtfertigungsverfahren vor. Die Rechtfertigung der Zollbeschlagnahme hat daher nach den für Verletzungen von Rechten geistigen Eigentums geltenden Anspruchsgrundlagen⁴ – die zueinander in Anspruchskonkurrenz stehen können – bei den Zivil- und/oder Strafgerichten zu erfolgen.

Wenn vom Gericht für eine bestimmte Sendung rechtskräftig erkannt (festgestellt) worden ist, dass es sich um Waren handelt, die ein Recht geistigen Eigentums verletzen, dürfen diese Waren gemäß Artikel 16 PPV nicht in die Gemeinschaft verbracht, nicht in den zollrechtlich freien Verkehr oder in ein Nichterhebungsverfahren überführt, nicht in eine Freizone oder ein Freilager verbracht, ausgeführt oder wiederausgeführt werden (Verbringungsverbot). In so einem Fall sind nur noch zwei zollrechtliche Bestimmungen über die Pirateriewaren erlaubt: Die Vernichtung oder Zerstörung (Artikel 4 Z 15 lit. d iVm Artikel 182 ZK) sowie die Aufgabe (Verzicht) zu Gunsten der Staatskasse (Artikel 4 Z 15 lit. e iVm Artikel 182 ZK).

Die in anderen Mitgliedstaaten (etwa Deutschland⁵) unterschiedlich geregelte Frage, ob auch Zollstellen in der Sache selbst entscheiden können⁶, ist für Österreich entschieden: Der österreichische Gesetzgeber hat in den erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des PPG 2004 (EB RV) klar festgehalten, dass eine materiellrechtliche Beurteilung durch Zollorgane „in keinem Fall“ stattfindet⁷.

4 Siehe den Überblick bei *Marosi/Prohaska-Marchried, Kurzkommentar zum PPG 2004* (in Druck).

5 Siehe den Beitrag von *Schrömbges*, Aktuelle Verfahren zur Produktpiraterieverordnung, in diesem Band.

6 Aus Artikel 10 Unterabsatz 2 PPV 2004 folgt keineswegs eindeutig, dass ein materiell-rechtliches Verfahren (Sachentscheidungsverfahren) auch von den Zollstellen selbst durchzuführen wäre; aA *Kampf*, Produktpiraterieverordnung 2003 – Schwerpunkte der Neufassung, *ZfZ* 2004, 110 (115).

7 EB RV (GP XXII RV 452).

Transitfälle

Weitgehend geklärt ist mittlerweile die Frage, ob die Aussetzung der Überlassung durch die Zollbehörden auch bei Fällen des Transits nachgeahmter Ware zur Anwendung gelangt, d.h. *wenn Ware aus einem Drittstaat auf der Durchfuhr in einen anderen Drittstaat im Binnenmarkt angehalten wird*⁸. Mit Urteil vom 6.4.2000, C-383/98 – *Polo T-Shirts II*⁹ hat der EuGH – über Vorlage des österreichischen OGH – die Anwendbarkeit der PPV 1994 auf Transitware bejaht. Beim Transit bestehe die „latente Gefahr“, dass die Waren unbefugt in den Gemeinschaftsmarkt gelangen. Tatsächlich hat sich im Besonderen das zollrechtliche Versandverfahren immer wieder als lückenhaft gezeigt, aus dem heraus Waren am Zoll vorbei in den Warenkreislauf geschleust werden¹⁰. Aufgrund der mit der PPV 2004 noch verstärkten Zielsetzung¹¹, so weit wie möglich zu verhindern, dass Waren, die ein Recht geistigen Eigentums verletzen, auf den Markt gelangen, ist der Rechtsprechung des EuGH – zumindest für Zivilverfahren – weiter zu folgen¹².

Anders ist die Beurteilung in Transitfällen, wenn die Klärung, ob ein Recht geistigen Eigentums verletzt ist, vor einem Strafgericht erfolgen soll: Die österreichische Strafgerichtsbarkeit ist bei teils im Inland, teils im Ausland erfolgenden (einheitlichen) Deliktshandlungen grundsätzlich gegeben, auch wenn – wie etwa bei bloßer Durchfuhr von Waren – nur eine Phase im Inland verwirklicht wird¹³. Voraussetzung ist jedoch eine im materiellen Recht begründete strafrechtliche Verantwortlichkeit für den Transit schutzrechtsverletzender Ware. Dazu hat der EuGH am 7.1.2004 in der RS Rolex Transit¹⁴ (zur PPV 1994) unter Verweis auf Art 7 MRK („Keine Strafe ohne Gesetz“) entschieden, dass eine strafrechtliche (!) Sanktion aus der PPVO 1994 selbst nicht abgeleitet werden kann. Konkret kommt der EuGH zu dem Schluss, dass „die Verpflichtung, das nationale Recht unter Berücksichtigung des Wortlautes und des Zwecks des Gemeinschaftsrechts konform auszulegen für sich allein – unabhängig von innerstaatlichen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats – keine strafrechtliche Verantwortlichkeit eines Wirtschaftsteilnehmers, der gegen die Vorschriften der Produkt-

8 Von Transitfällen zu unterscheiden sind die Situationen des Zollausschlussverfahrens (z.B. wenn Ware in einem Zollfreilager in Österreich zu Zwecken des späteren Weiterverkaufs eingelagert wird). Da Zollgrenzbezirke oder Zollfreilager markenrechtlich nicht als Ausland oder exterritorial anzusehen sind, fällt der Import markenverletzender Ware aus einem Nicht-EU-Land in ein Zollfreilager und die Lagerung der Ware zum Zweck des späteren Exports in andere Nicht-EU-Länder unter den Begriff des In-Verkehr-Bringens, wodurch ein inländischer Markenverstoß verwirklicht wird (vgl. OGH 16.12.2003, 4 Ob 213/03g, ÖBl 2004, 124 – *Canon*).

9 EuGH 6.4.2000, C-383/98 Polo/Lauren gegen PT Dwidua Lang-geng – *Polo T-Shirts II*, ÖBl 2000, 233.

10 Henke, Produktpiraterie und Zoll in Ehlers/Wolffgang/Pünder (Hrsg); Rechtsfragen des internationalen Schutzes geistigen Eigentums, Schriften zum Außenwirtschaftsrecht, Köln, 2002, Band 8, 211 (217) mwN.

11 Vgl. Erwägungsgrund (2) zur PPV 2004.

12 Dieser Rechtsprechung ist der OGH (im fortgesetzten Verfahren) in gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung des Zuständigkeitsregel des § 83 c Abs. 3 der österreichischen Jurisdiktionsnorm (JN) gefolgt und hat die Zuständigkeit des Gerichts am Ort des Einlangens in dem Sinne angenommen, dass Transitware am Ort der Anhaltung durch die (österreichische) Zollstelle „eingelangt“ ist; vgl. OGH 3.5.2000, 4 Ob 118/00g – *Polo T-Shirts III* – ÖBl 2000, 237 = MR 2000, 239 (Walter) = wbl 2000, 430; dieser Rechtsprechung folgend OGH 23.5.2000, 4 Ob 126/00h – *BOSS III*, MR 2000, 240 (Walter) = EvBl 2000, 212 = SZ 73/83 = ZfRV 2000/94.

13 OLG Wien 8.10.1999, 21 Bs 399/99 – *Royal Sped*, MR 1999, 285.

14 EuGH, 7.1.2004 – Rs C 60/02 – *Rolex Transit*, MarkenR 2004, 52.

piraterieverordnung verstoßen hat, begründen oder verschärfen kann¹⁵. Daraus folgt: Für Transitfälle besteht eine strafrechtliche Verantwortlichkeit nur dann, wenn das jeweilige nationale Recht dies ausdrücklich vorsieht. Wie das österreichische Markenschutzgesetz (§ 10a Ziffer 3) aber auch die Gemeinschaftsmarkenverordnung (Artikel 9 Absatz 2 lit c) zeigt, kann diese Voraussetzung für das materielle Recht nicht immer bejaht werden¹⁶.

Kann der Rechtsinhaber auch gegen den „Verbringer“ vorgehen?

Für den Rechtsinhaber stellt sich das Problem, jene Person zu bestimmen, gegen die er im Rechtfertigungsverfahren vorzugehen hat. Regelmäßig hat der Absender von Waren, die ein Recht geistigen Eigentums verletzen, seinen Wohn- oder Geschäftssitz im Ausland, häufig in Staaten, mit denen nur eingeschränkter Rechtsverkehr möglich ist. Der Empfänger der Waren ist – vor allem in Fällen des bloßen Transits – häufig auch nicht greifbar. Für den Rechtsinhaber stellt sich daher die Frage, ob er auch gegen den zollrechtlichen „Verbringer“ (Besitzer im Sinne von Artikel 38 ZK) der Waren vorgehen kann. Der österreichische OGH hat diese Frage im Zusammenhang mit der zivilrechtlichen Haftung eines Spediteurs, der als Anmelder auftrat, in der Entscheidung *Disques Duchesse III* verneint¹⁷: Konkret trat ein Spediteur gegenüber der Zollbehörde als Anmelder auf, dessen Aufgabe darauf beschränkt war, die Waren zur Verzollung anzumelden. Aus der Sicht einer urheberrechtlichen Mittäterhaftung konnte mangels Kenntnis der Tatumstände dem Spediteur keine bewusste Förderung des Haupttäters nachgewiesen werden. Das Bestehen von besonderen Prüfpflichten hat der OGH unter Verweis auf die Rechtsprechung des BGH¹⁸ verneint. Dem hat *Walter*¹⁹ (zur insoweit vergleichbaren Rechtslage nach der PPV 1994) entgegengehalten, dass der OGH die Besonderheiten eines direkt auf Artikel 2 PPV 1994 (nunmehr Artikel 16 PPV 2004) gestützten Unterlassungsbegehrens nicht berücksichtige. Nach Artikel 4 Z 18 ZK ist unter dem Anmelder die Person zu verstehen, die eine Zollanmeldung im eigenen Namen abgibt oder in deren Namen eine Zollanmeldung abgegeben wird. Der Anmelder ist deshalb auch dann der zollrechtlich Verfügungsberechtigte, wenn er nur als indirekter Vertreter handelt. Gemäß Artikel 5 Z 1 ZK kann sich jedermann gegenüber den Zollbehörden bei zollrechtlichen Verfahrenshandlungen, daher auch bei der Zollanmeldung, vertreten lassen. Ausgehend davon kommt *Walter* zum Schluss, dass die Verbote nach Artikel 2 PPV 1994 (nunmehr Artikel 16 PPV

15 Die Kommission war im Verfahren *Roxlex Transit* der Auffassung, dass der Transit im Zivil- wie auch im Strafverfahren einheitlich zu verstehen sei, vgl. EuGH, 7.1.2004 – RsC 60/02 – *Roxlex Transit* MarkenR 2004, 52.

16 § 10a des öMaSchG statuiert als Eingriffshandlung bzw. Benutzungshandlung: „Als Benutzung eines Zeichens zur Kennzeichnung einer Ware oder Dienstleistung wird insbesondere angesehen: [...] 3. Waren unter dem Zeichen einzuführen oder auszuführen [...]“. Artikel 5 Absatz 3 lit c der Richtlinie 89/104/EWG (Erste Markenrechtsrichtlinie) erfasst als Eingriffshandlung „insbesondere“ die „Einfuhr“ und die „Ausfuhr“, nicht jedoch die bloße „Durchfuhr“. Aufgrund des im Strafrecht geltenden Analogieverbots kommt im Strafverfahren –im Gegensatz zum Zivilverfahren –eine ausdehnende Interpretation nicht in Betracht, wie der EuGH zu Recht festhält. Die bloße „Durchfuhr“ (Transit) bildet demnach in Österreich – richtlinienkonform – keine Eingriffshandlung im strafrechtlichen Schutzrechtsverletzungsverfahren. Diese Problematik stellt sich gleichlautend für alle Mitgliedstaaten, die Artikel 5 Absatz 3 lit c der Ersten Markenrechtsrichtlinie wortwörtlich umgesetzt haben. Zu dieser Problematik eingehend *Marosi/Prohaska-Marchried*, Kurzkomentar zum PPG 2004 (in Druck).

17 OGH 04.07.2000, 4 Ob 173/00w, MR 2000, 242 – *Disques Duchesse III*.

18 BGH 15.10.1998, GRUR 1999, 418 – *Möbelklassiker*.

19 *Walter*, Entscheidungsbesprechungen MR 2000, 245ff.

2004) nicht nur für den zivilrechtlich Verfügungsberechtigten, Versender oder Empfänger gelten, sondern auch von demjenigen zu beachten sind, der (innerhalb der Fristen nach Artikel 49 ZK) die Förmlichkeiten erfüllen muss, damit die Waren eine zulässige zollrechtliche Bestimmung (Artikel 4 Z 15 ZK) erhalten. Von diesem zollrechtlichen Befund ausgehend kommt *Walter* zum Ergebnis, dass der Anmelder jedenfalls auch ein unmittelbarer Adressat dieser (nunmehr in Artikel 16 PPV 2004 enthaltenen) Verbote ist. Mit dieser Auffassung ist in der Praxis jedoch nicht viel zu gewinnen, da die Verbote nach Artikel 16 PPV 2004 ihrerseits voraussetzen, dass für die konkreten Waren in einem Sachentscheidungsverfahren nach Artikel 9 PPV (d.h. Grenzbeschlagnahme durch die Zollbehörde, Widerspruch nach § 4 Abs. 1 PPG 2004 und anschließendes Rechtfertigungsverfahren) bereits rechtskräftig festgestellt wurde, dass ein Recht geistigen Eigentums verletzt ist.

Im Lichte der deutschen Rechtsprechung²⁰ sollte die Haftung (und daran anknüpfend auch die passive Klagslegitimation) des Verbringers (der u.U. mit dem Anmelder identisch sein kann) für Schutzrechtsverletzungen zumindest von einer Verletzung eigener Prüfpflichten abhängig gemacht werden. Eine ausnahmsweise Bejahung der passiven Klagslegitimation des Verbringers setzt deshalb die Verletzung von Prüfpflichten voraus. Wer nur durch Einsatz organisatorischer oder technischer Mittel an der Schutzrechtsverletzung beteiligt war, muss – wenn er in Anspruch genommen wird – einwenden können, dass er im konkreten Fall nicht gegen eine Pflicht zur Prüfung der Waren auf mögliche Schutzrechtsverletzungen verstoßen hat. Ein Verbringer – dessen Kontakt mit der Ware nur in der bloßen Beförderung der Ware über die EU-Zollgrenze (allenfalls auch nur in der bloßen Anmeldung zur Verzollung) bestanden hat – muss daher geltend machen können, dass ihm eine Prüfung auf Vorliegen von Schutzrechtsverletzungen nach den Umständen des Einzelfalls überhaupt nicht oder nur eingeschränkt zumutbar war. Hat ein Verbringer jedoch einen Widerspruch nach § 4 Abs. 1 PPG 2004 erhoben, so sind an seine Prüfpflichten (da sein Kontakt mit der Ware in diesem Fall wohl nicht ausschließlich in der bloßen Beförderung der Ware über die EU-Zollgrenze oder in der bloßen Anmeldung zur Verzollung besteht) höhere Anforderungen zu stellen²¹.

Das Klagebegehren im Rechtfertigungsverfahren vor Zivilgerichten

Im zivilgerichtlichen Rechtfertigungsverfahren in Österreich stehen dem Rechtsinhaber mehrere Möglichkeiten zur Gestaltung seines Klagebegehrens zur Verfügung. Verfolgt der Rechtsinhaber bloß das Ziel, die Waren, die ein Recht geistigen Eigentums verletzen, nach § 6 PPG 2004 zollbehördlich vernichten oder aus dem Marktkreislauf nehmen zu lassen, so reicht eine gerichtliche Feststellung aus, dass es sich um Waren handelt, die ein Recht geistigen Eigentums (im Sinne der Definitionen in Artikel 2 Abs. 1 PPV 2004) verletzen²². Eine solche Feststellung löst in der Folge die Verbote nach Artikel 16 PPV 2004 (insbesondere das Verbringungsverbot) aus.

20 BGH 15.10.1998, GRUR 1999, 418 – *Möbelklassiker*.

21 Dazu weitergehend *Marosi/Prohaska-Marchried*, Kurzkommentar zum PPG 2004 (in Druck).

22 Das für Feststellungsklagen notwendige Feststellungsinteresse (§ 228 der österreichischen Zivilprozessordnung) ergibt sich bereits aus den Verboten (insbesondere dem Verbringungsverbot) in Artikel 16 PPV 2004.

Zusätzlich und/oder alternativ bestehen für den Rechtsinhaber die Möglichkeiten einer Klage auf (beispielsweise)

- Zustimmung zur Vernichtung (genauer auf Abgabe einer Willenserklärung zur Einwilligung in die zollrechtliche Bestimmung der Vernichtung gemäß Artikel 4 Z 15 lit. d i.V.m. Artikel 182 ZK) und/oder
- Unterlassung der Vornahme einer nach Artikel 16 PPV 2004 verbotenen zollrechtlichen Bestimmung oder Handlung und/oder
- Unterlassung der Verbringung von Waren, die ein Recht geistigen Eigentums verletzen, in das Zollgebiet der Gemeinschaft und/oder
- unmittelbar auf Beseitigung (Vernichtung) der Waren, die ein Recht geistigen Eigentums verletzen.

Je nach Sachverhalt und bei Vorliegen der Anspruchsgrundlagen kommen als weitere Elemente eines Verfahrens vor den Zivilgerichten in Österreich jeweils auch Klagebegehren zu Ansprüchen auf Urteilsveröffentlichung, Rechnungslegung, Herausgabe des Gewinns, angemessenes Entgelt und Schadensersatz in Betracht. Weiters können Unterlassungsansprüche grundsätzlich auch durch Einstweilige Verfügungen gesichert werden (Provisorialverfahren), die in Österreich keine Bescheinigung einer objektiven Gefährdung des Rechtsinhabers (Gefahrenbescheinigung) voraussetzen. Der Rechtsinhaber hat daher lediglich die Voraussetzungen für den Unterlassungsanspruch zu bescheinigen. Verfahren auf Erlassung Einstweiliger Verfügungen in Sachen des gewerblichen Rechtsschutzes werden in Österreich (im Gegensatz zu Deutschland) grundsätzlich zweiseitig geführt. Daraus können sich Zustellungsprobleme ergeben, etwa wenn als Absender und/oder Empfänger der Waren, die ein Recht geistigen Eigentums verletzen, Unternehmen aus Ländern genannt sind, in denen sie erst über Interpol oder im konsularischen Wege ausgeforscht werden müssen. Dieser Aspekt war – unter anderem – ein Motiv für Österreich, bereits 2001 ein vereinfachtes Verfahren (Widerspruchsverfahren) einzuführen, mit dem gerade für Fälle, in denen Absender und/oder Empfänger der Pirateriewaren nicht greifbar sind, eine rasche Vernichtung ermöglicht werden sollte. Diese österreichische Regelung hat für die in Artikel 11 der PPV 2004 nunmehr allen EU-Mitgliedstaaten eingeräumte Ermächtigung, ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen, unter anderem als Vorbild gedient.

Aktuelle Verfahren zur Produktpiraterieverordnung

Dr. Ulrich Schrömbges, Rechtsanwalt, Steuerberater, WBM, Hamburg

Gliederung

- I. Vorbemerkung
- II. Grundkonstellation und Grundkonflikte
 - 1. Sachverhalt
 - 2. Konflikte
 - 3. Lösungsmöglichkeit: Nichtanwendung der PPVO
- III. Leistung einer Sicherheit zur Überlassung der Waren
 - 1. Fragestellung
 - 2. Sicherheitsleistung im Rahmen der PPVO
 - 3. Keine zivilrechtliche Vereinbarung zur Sicherheitsleistung an den Rechtsinhaber
 - a) Der grundlegende Fehler des BFH in seinem Beschluss vom 18.11.2003
 - b) Sinn und Zweck der Sicherheitsleistung nach der PPVO
 - 4. Öffentlich-rechtlicher Vertrag
 - 5. Nebenbestimmung zur Überlassung nach Art. 73 Abs. 1 ZK
- IV. Zusammenspiel von Aussetzung der Überlassung nach Art. 9 ff. PPVO und nationaler Grenzbeschlagnahme
 - 1. Fragestellung
 - 2. Rechtsprechung und Literatur zu § 146 Abs. 1 MarkenG und Art. 6 Abs. 1 PPVO 1994
 - 3. Eigene Rechtsauffassung
 - a) Vorrang des Gemeinschaftsrechts
 - b) Vorgaben des TRIPS-Abkommens
 - c) Diskussion
 - d) Exkurs: Rechtslage in anderen Mitgliedstaaten
 - 4. Offensichtlichkeit der Rechtsverletzung nach nationalen Grenzbeschlagnahmenvorschriften
- V. Fazit

I. Vorbemerkung

Die Produktpiraterieverordnung des Rates¹ (kurz: PPVO) ist europäisches Wirtschaftsverwaltungsrecht und stellt den Zollbehörden ein öffentlich-rechtliches Instrumentarium zum Schutz geistiger Eigentumsrechte zur Verfügung. Diese geistigen Eigentumsrechte sind wiederum zivilrechtlicher Natur und unterliegen überwiegend² dem mitgliedstaatlichen Recht. In der Rechtspraxis ergeben sich aus diesem Spannungsfeld zwischen öffentlichem Recht, insbesondere Zollrecht und zivilrechtlichen Eigentumsrechten mehr offene Fragen als gesicherte Erkenntnisse. Aufgrund des engen Zeitrahmens möchte ich mich zur Illustration auf die Darstellung von zwei Beispielsfällen aus meiner Rechtspraxis beschränken:

Im ersten Beispiel geht es um die Frage, unter welchen Voraussetzungen Waren, die zum freien Verkehr angemeldet sind und die im Verdacht stehen, geistige Eigentumsrechte zu verletzen, durch Leistung einer Sicherheit gegenüber dem Zoll zum freien Verkehr zu überlassen sind, und welchen Rechtscharakter eine derartige Sicherheitsleistung hat.

Im zweiten Beispiel geht es um das Zusammenspiel zwischen einer Aussetzung der Überlassung nach Artikel 9 ff. PPVO (Artikel 6 ff. PPVO 1994) und einer Grenzbeschlagnahme nach nationalem Recht.

II. Grundkonstellation und Grundkonflikte

Beiden Beispielsfällen liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

1. Sachverhalt

Ein europäischer Konzern und Inhaber von Patentrechten lizenzierte einen drittländischen, asiatischen Hersteller zur Produktion von Geräten der Unterhaltungselektronik unter Nutzung seines Patentrechts. Zwischen dem Rechtsinhaber und dem Hersteller kam es zu Unstimmigkeiten, woraufhin der Rechtsinhaber den Lizenzvertrag einseitig ohne Angabe von Gründen kündigte. Der Hersteller widersprach der Kündigung und ging von dem Fortbestand des Lizenzvertrages aus.

Noch vor der Kündigung des Lizenzvertrages kaufte ein mittelständischer Importeur Waren bei dem asiatischen Hersteller, um sie an eine Einzelhandelskette weiterzuveräußern. Dabei unterlag der Importeur strikten Lieferbedingungen, die für den Fall der Versäumnis einer Lieferfrist erhebliche Vertragsstrafen vorsahen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrages wurde der Hersteller von dem Lizenzgeber und Rechts-

1 Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 des Rates vom 22.07.2003, ABl. (EG) Nr. L 196 vom 02.08.2003, S. 7. Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 ersetzt mit Wirkung zum 01.07.2004 die Verordnung (EG) Nr. 3295/94 des Rates vom 22.07.1994, ABl. (EG) Nr. L 341 vom 30.12.1994, S. 8, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 241/1999 des Rates vom 25.01.1999, ABl. (EG) Nr. L 27 vom 02.02.1999, S. 1 (Produktpiraterieverordnung 1994 – PPVO 1994).

2 Die Produktpiraterieverordnung schützt neben nationalen Rechten auch die Gemeinschaftsmarke nach Verordnung (EG) Nr. 40/94, ABl. (EG) Nr. L 11 vom 14.01.1994, S. 1, das Gemeinschaftsgeschmacksmuster nach Verordnung (EG) Nr. 6/2002, ABl. (EG) Nr. L 3 vom 05.01.2002, S. 1, das ergänzende Schutzzertifikat nach Verordnung (EWG) Nr. 1768/1992, ABl. (EG) Nr. L 182 vom 02.07.1992, S. 1, bzw. nach Verordnung (EG) Nr. 1610/96, ABl. (EGF) Nr. L 198 vom 08.08.1996, S. 30, das gemeinschaftliche Sortenschutzrecht nach Verordnung (EG) Nr. 2100/94, ABl. (EG) Nr. L 227 vom 01.09.1994, S. 1, sowie Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben nach den Verordnungen (EG) Nr. 2081/92, ABl. (EG) Nr. L 208 vom 24.07.1992, Nr. 1493/1999, ABl. (EG) Nr. L 179 vom 14.07.1999, S. 1, und Nr. 1578/89, ABl. (EG) Nr. L 160 vom 12.06.1989, S. 1.

inhaber noch als berechtigter Lizenznehmer geführt. Die bestellten Waren wurden jedoch erst nach der Kündigung gefertigt. Der Rechtsinhaber stellte nach Artikel 3 PPVO 1994 (nunmehr Artikel 5 PPVO) einen sog. „Antrag auf Tätigwerden“, dem die zuständige Zolldienststelle³ stattgab.

Dem Importeur war dies unbekannt, so dass er im Rahmen der Zollabfertigung der Waren von einer Aussetzung der Überlassung nach Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994 (nunmehr: Artikel 9 Absatz 1 PPVO) überrascht wurde.

2. Konflikte

Dieser Sachverhalt zeigt bereits die grundlegenden Konflikte auf, die die Anwendung der Produktpiraterieverordnung prägen.

Zwischen dem Rechtsinhaber und dem Hersteller besteht ein rein zivilrechtlicher Streit über die Berechtigung des Herstellers zur Produktion lizenzierter Waren. Damit unterscheidet sich der Sachverhalt von den typischen gezielten Schutzrechtsverletzungen, die der Hersteller – der (vermeintliche) „Produktpirat“ – wissentlich und absichtlich begeht, um sich einen unberechtigten Vorteil zu verschaffen, und deren Verhinderung das Hauptziel der Produktpiraterieverordnung ist. Ob hier nun tatsächlich die Verletzung eines Patentrechts vorliegt, hängt von der zivilrechtlichen Rechtmäßigkeit der Kündigung des Lizenzvertrages ab.

Hauptbetroffener der Maßnahmen nach der Produktpiraterieverordnung ist nicht der Hersteller, sondern der Importeur. Ihm droht aufgrund der Aussetzung der Überlassung die Nichteinhaltung von Lieferterminen und damit hohe Vertragsstrafen. Der Importeur kann sich, wenn eine Rechtsverletzung tatsächlich vorliegt, allenfalls im Regresswege beim Hersteller schadlos halten oder, wenn keine Rechtsverletzung vorliegt, Regress beim Rechtsinhaber nehmen. Beides ist im Einzelfall regelmäßig mit erheblichem Aufwand und Schwierigkeiten verbunden. Sein Hauptinteresse muss also darin liegen, die Waren möglichst schnell zu seiner Verfügung zu bekommen.

3. Lösungsmöglichkeit: Nichtanwendung der Produktpiraterieverordnung

Meines Erachtens lässt sich hier schon in Frage stellen, ob die Produktpiraterieverordnung überhaupt eingreift oder ob nicht vielmehr der Anwendungsvorbehalt des Artikels 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 PPVO (Artikel 1 Absatz 4 Unterabsatz 1 PPVO 1994) gilt. Nach dieser für Erschöpfungsfälle und Parallelimporte gedachten Vorschrift⁴ gilt die Produktpiraterieverordnung nicht für Waren, die durch ein Patent geschützt sind und die mit Zustimmung des Rechtsinhabers hergestellt werden. Diese Zustimmung liegt hier in dem zwischen dem Rechtsinhaber und dem Hersteller geschlossenen Lizenzvertrag vor, selbst wenn dessen Wirksamkeit zwischen beiden Parteien streitig ist. Die Zollbehörden können nun unmöglich beurteilen, ob die Kündigung des Lizenzvertrages durch den Hersteller rechtmäßig oder unwirksam war. Hierzu sind sie schlichtweg nicht hinreichend qualifiziert, zumal sich in dem Bei-

3 In Deutschland ist die zuständige Stelle die Oberfinanzdirektion Nürnberg – Zentralstelle Gewerblicher Rechtsschutz München (ZGR München), in Österreich das Zollamt Arnoldstein.

4 Ahrens RIW 1996, 727, 729, Knaack in: Harte-Bavendamm, Handbuch der Markenpiraterie in Europa, 2000, § 4 Rz. 23, Lux in: Dorsch/Rüsken, Zollrecht Kommentar, 3. Aufl. 2001, Stand: 80 Erg.-Lfg. März 2001, Teil C 4 AntipiraterieVO, Art. 1 Rz. 8.

spielsfall der Lizenzvertrag auch noch nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats beurteilt als dem, in dem die Waren eingeführt worden waren.

Die Zollbehörde kann sich zwar nähere Kenntnis über die Umstände der Kündigung des Lizenzvertrages nach Artikel 9 Absatz 1 PPVO (Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994) im Wege der Konsultation des Rechtsinhabers verschaffen⁵. Dabei darf jedoch nicht außer Acht bleiben, dass es im wirtschaftlichen Interesse des Rechtsinhabers steht, eine Überlassung der Waren zum freien Verkehr zu verhindern oder zumindest zu verzögern, selbst wenn die Kündigung des Lizenzvertrages allein dem Zweck diene, mit dem Hersteller neue und für den Rechtsinhaber günstigere Lizenzbedingungen auszuhandeln. Wenn der Rechtsinhaber nun nichts weiter vorträgt als den dargestellten Sachverhalt, so muss die Zollstelle *prima facie* von der Wirksamkeit des Lizenzvertrages ausgehen. Anderenfalls könnte der Rechtsinhaber durch die Kündigung eines Lizenzvertrages unangemessenen Verhandlungsdruck auf den Hersteller ausüben und seine lizenzrechtliche Streitigkeit mit dem Hersteller letztlich auf dem Rücken des Importeurs austragen. Dieser aber ist hier schutzwürdig, nicht nur, weil er gutgläubig ist, sondern auch, weil die Maßnahmen zur Durchsetzung der geistigen Eigentumsrechte keine Schranken für den rechtmäßigen Handel errichten und nicht missbräuchlich angewandt werden dürfen⁶. Dieser Gedanke findet sich auch im zweiten Erwägungsgrund zur Produktpiraterieverordnung. Eine missbräuchliche Beeinträchtigung des Handels entsteht bereits indessen dadurch, dass der Rechtsinhaber es in der Hand hat, die Überlassung der Waren um 10 bzw. 20 Werktage hinauszuzögern, selbst wenn er zu keinem Zeitpunkt beabsichtigt, das Vorliegen einer Patentrechtsverletzung feststellen zu lassen. Die Zollverwaltung handelt also in dieser Fallkonstellation nicht objektiv-neutral, wenn sie von einem Produktpiraterieverdacht ausgeht, weil der Anmelder die Wirksamkeit der Kündigung nicht widerlegt hat. Das kann er aber nun im Rahmen der Produktpiraterieverordnung nicht, genau so wenig, wie der Rechtsinhaber die Wirksamkeit belegen kann. Die Zollverwaltung muss sich deshalb – wie auch sonst – an objektiven Kriterien orientieren, und insoweit gibt es nur den Lizenzvertrag. Zur auch nur vorläufigen Beurteilung der Wirksamkeit dieses Vertrages ist sie indes nicht ausgestattet: Das zollrechtliche Kontroll- und Beschauinstrumentarium zielt auf die Ware selbst (Art, Beschaffenheit, Menge), nicht auf zivilrechtliche Fragestellungen der vorliegenden Art.

Die Richtigkeit dieser Überlegung ergibt sich auch aus dem Rechtsgedanken, der Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 2 PPVO (Artikel 1 Absatz 4 Unterabsatz 2 PPVO 1994) zugrunde liegt. Danach gilt die Produktpiraterieverordnung auch nicht für Waren i.S.d. Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1, die unter anderen als mit dem Rechtsinhaber vereinbarten Bedingungen hergestellt wurden. Die Missachtung lizenzvertraglicher Bestimmungen durch den Hersteller, beispielsweise im Falle des sog. „overrun“ – Produktion eines Lizenznehmers, bei der Waren am Lizenzgeber vorbei produziert werden⁷ – kann und soll demnach nicht von den zur Anwendung der Produktpiraterie-

5 Walter, Europäisches Urheberrecht, Kommentar, 2001, ProduktpiraterieV, Art. 6 Rz. 3.

6 Artikel 41 des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS – Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), österr. BGBl. 1995, S. 1 Anhang 1C idF BGBl. 1995, S. 379, dt. BGBl. II 1994, S. 1730.

7 Knaack in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 4 Rz. 23.

rieverordnung berufenen Zollbehörden bewertet werden⁸. Eben um die Einhaltung lizenzvertraglicher Bestimmungen geht es aber bei der streitigen Kündigung des Lizenzvertrages, deren Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit die Zollbehörden ebenso wenig beurteilen können.

Etwas anderes muss allerdings dann gelten, wenn die Wirksamkeit des Lizenzvertrages nicht nur in Zweifel steht, sondern wenn der Lizenzvertrag offenkundig objektiv feststellbar unwirksam ist, beispielsweise wegen des Ablaufs der Vertragslaufzeit, wenn eine Kündigung unwidersprochen bleibt, wenn es sich bei dem Lizenzvertrag um eine Fälschung handelt oder wenn ein Urteil vorliegt, dass die Rechtmäßigkeit der Kündigung bestätigt.

Die Nichtanwendbarkeit der Produktpiraterieverordnung nach Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 PPVO (Artikel 1 Absatz 4 Unterabsatz 1 PPVO 1994) scheint mir für Sachverhalte wie den dargestellten die sauberste Lösung zu sein, zumal sie den Rechtsinhaber hier keineswegs benachteiligt. Der Rechtsinhaber hat es selbst in der Hand, die Unwirksamkeit des Lizenzvertrages gerichtlich im Wege einer Feststellungsklage zu klären und somit der Berufung des Herstellers auf den Lizenzvertrag vorzubeugen. Der Rechtsinhaber wird als derjenige, der durch die Kündigung die Initiative innehat, auch von den Importen nicht überrascht.

Fazit ist also: Solange der Lizenzvertrag „in der Welt“ ist – für die Zollverwaltung objektiv feststellbar – nicht beseitigt ist oder sich nicht erledigt hat, ist die PPVO nicht anwendbar, weil es dann um rein zivilrechtliche Streitigkeiten geht, die nicht Gegenstand der PPVO sind.

III. Leistung einer Sicherheit zur Überlassung der Waren

1. Fragestellung

In der geschilderten Fallkonstellation trat der Importeur unter dem Druck des Liefertermins an die Zollstelle heran, um eine möglichst schnelle Freigabe sowohl der Waren zu erreichen, die bereits Gegenstand einer Aussetzungsverfügung waren, als auch der Waren, die noch nicht zur Überführung in den freien Verkehr angemeldet worden waren. Dazu bot er die Leistung einer Sicherheit in Form einer Bürgschaft für mögliche Schäden an, die dem Rechtsinhaber durch die Überlassung der Waren entstehen könnten. Die Zollstelle erklärte sich nach Hinzuziehung des Rechtsinhabers schließlich damit einverstanden, die Waren gegen Sicherheit zu überlassen, wenn auch der Hersteller in die Bürgschaft miteinbezogen würde. Dies geschah schließlich. Später, nachdem der Rechtsinhaber keine weiteren Schritte zur Durchsetzung seines Rechts eingeleitet hatte, beantragten der Importeur und der Hersteller die Freigabe der Sicherheit von der Zollstelle, die diese jedoch verweigerte.

Das Finanzgericht Bremen⁹ und der BFH¹⁰ meinen nun, dass der Finanzrechtsweg nicht gegeben sei und verweisen Hersteller und Importeur mit ihrem Freigabebegehren an die ordentlichen Gerichte.

⁸ Beußel GRUR 2000, 188, 190, Walter, Europäisches Urheberrecht, Art. 1 ProduktpiraterieV Rz. 29.

⁹ Finanzgericht Bremen, Beschluss vom 08.07.2003, 4 K 48/03 (nicht veröffentlicht).

¹⁰ BFH, Beschluss vom 18.11.2003, VII B 277/03 (nicht veröffentlicht).

Gemäß Artikel 33 Absatz 1 Ziffer 1 FGO ist der Finanzrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten über Abgabenangelegenheiten gegeben, soweit die Abgaben der Bundesgesetzgebung unterliegen und durch Bundes- oder Landesbehörden verwaltet werden. Dazu gehören nach Absatz 2 auch „Maßnahmen der Bundesfinanzbehörden zur Beachtung der Verbote und Beschränkungen über den Warenverkehr über die Grenze“. Die in der Produktpiraterieverordnung geregelten Restriktionen des Warenverkehrs sind Verbote und Beschränkungen¹¹ im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 des Zollkodex. Also sollte man meinen: Die Rechtslage ist klar, der Finanzgerichtsweg ist gegeben, weil mit der Sicherheitsleistung die Überlassung der Ware zum zollrechtlich freien Verkehr gemäß Artikel 73 ZK erreicht wurde.

Demgegenüber glaubt der BFH, das Begehren auf Freigabe der Sicherheit richte sich nach dem der Sicherheitsleistung zugrundeliegenden Rechtsverhältnis zwischen Importeur/Hersteller und Zollstelle, also nach der Sicherungsabrede. Diese Sicherungsabrede habe zivilrechtlichen Charakter, weil sie letztlich (mögliche) zivilrechtliche Schadensersatzansprüche des Rechtsinhabers wegen Patentrechtsverletzungen des Herstellers bzw. Importeurs absichere. Die Beteiligung der Zollstelle erkläre der BFH lapidar mit einer Treuhänderfunktion. Die Sicherungsabrede stelle auch keinen öffentlich-rechtlichen Vertrag dar, weil – so die Begründung des BFH – durch die Sicherheitsleistung eine Aussetzung der Überlassung oder Beschlagnahme durch die Zollstelle beendet bzw. abgewendet werden sollte.

2. Sicherheitsleistung im Rahmen der Produktpiraterieverordnung

Die Produktpiraterieverordnung sieht eine Überlassung von Waren gegen Sicherheitsleistung nur in Artikel 14 PPVO (Artikel 7 Absatz 2 PPVO 1994) vor. Absatz 1 lautet: „Bei Waren, die in Verdacht stehen, ein Geschmacksmusterrecht, ein Patent, ein ergänzendes Schutzzertifikat oder ein Sonderschutzrecht zu verletzen, kann der Anmelder, der Eigentümer, der Einführer, der Besitzer oder der Empfänger der Ware gegen Leistung einer Sicherheit die Überlassung der betreffenden Waren oder die Aufhebung ihrer Zurückhaltung erwirken, sofern“

- a) der Rechtsinhaber innerhalb von 10 bzw. 20 Werktagen gem. Artikel 13 Absatz 1 die Zollstelle davon unterrichtet, dass er ein Verfahren zur Feststellung der Verletzung eines geistigen Eigentumsrechts bei der „zuständigen Stelle“ (Artikel 7 Absatz 2 PPVO 1994) eingeleitet hat,
- b) dass die dazu befugte Stelle – gleichzusetzen mit der befassen „zuständigen Stelle“ im Sinne des Artikels 6 Absatz 2 PPVO 1994 – bei Ablauf der 10/20-Werktags-Frist keine Sicherungsmaßnahmen getroffen hat und
- c) alle Zollförmlichkeiten erfüllt sind.

So lag der Fall hier jedoch nicht: Weder war die Frist nach Artikel 13 Absatz 1 PPVO (Artikel 7 Absatz 1 PPVO 1994) abgelaufen, noch leitete der Rechtsinhaber Schritte zur Feststellung einer Rechtsverletzung ein. Bezüglich der noch nicht zur Überführung in den freien Verkehr angemeldeten Waren lag verständlicherweise sogar noch gar keine Aussetzung der Überlassung vor.

¹¹ Witte/Henke, Zollkodex Art. 58, Rz. 55, Stichwort „Gewerblicher Rechtsschutz“ m.w.N.

Im Übrigen stellt sich auch im Rahmen des Artikels 14 PPVO (Artikel 7 Absatz 2 PPVO) die Frage, welchen Rechtscharakter das Begehren auf Freigabe der Sicherheit hat, beispielsweise wenn sich eine Zollbehörde entgegen Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 3 PPVO (Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2 Satz 4 PPVO 1994) weigert, eine Sicherheit herauszugeben.

3. Keine zivilrechtliche Vereinbarung zur Sicherheitsleistung an den Rechtsinhaber

- a) Der grundlegende Fehler des BFH in seinem Beschluss vom 18.11.2003¹²:

Unproblematisch wäre der Fall gewesen, wenn der Importeur und/oder Hersteller sich mit dem *Rechtsinhaber* auf Leistung einer Sicherheit Zug um Zug gegen Erteilung der Zustimmung zur Überlassung der Waren geeinigt hätte. Damit würden der Import und die Verbreitung keine Rechtsverletzung im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 PPVO (Artikel 1 Absatz 2 PPVO 1994) mehr darstellen, so dass eine Anwendungsvoraussetzung der Produktpiraterieverordnung wegfiel. Diesen Fall hatte der BFH wohl irrigerweise bei seiner Entscheidung vor Augen.

Die Sicherungsabrede wurde hier jedoch nicht mit dem Rechtsinhaber getroffen, sondern mit der Zollstelle selbst. Auch wenn die Sicherheit Schadensersatzansprüche des Rechtsinhabers für mögliche Patentrechtsverletzungen (Lizenzgebühren) absichern würde, wie der BFH fälschlicherweise meint, so wurde der Rechtsinhaber damit noch nicht Partei der Sicherungsabrede. Auch hat der Rechtsinhaber zu keinem Zeitpunkt seine ausdrückliche Zustimmung zur Überlassung der Waren erklärt. Sie ist aber im übrigen nach der Produktpiraterieverordnung auch nicht vorgesehen, weil sonst die zollrechtliche Entscheidung der Überlassung einer Ware zum zollrechtlichen Verkehr nach Artikel 6, 73 ZK nicht nur von dem Zollanmelder, sondern auch von dem Willen einer dritten Privatperson abhinge, die nicht Beteiligten des hier fraglichen Zollrechtsverhältnisses ist. Mit anderen Worten: Die Zustimmung des Rechtsinhabers und seine möglichen Regressansprüche gegen den Hersteller spielen bei der Frage überhaupt keine Rolle, ob dem Anmelder die Ware zu überlassen ist. Deshalb sind sie auch nicht Gegenstand der Sicherungsabrede, die ein konkretes Zollrechtsverhältnis betrifft. Das übersieht der Zollsenaat des BFH völlig: Nur wenn der Rechtsinhaber auch in die Sicherungsabrede einbezogen worden wäre, würde überhaupt Anlass bestehen, darüber nachzudenken, ob die Sicherungsabrede zivilrechtlicher Natur sei.

- b) Sinn und Zweck

Der BFH prüft unverständlicherweise nicht die Frage, welcher Sinn und Zweck der Sicherheitsleistung nach der Produktpiraterieverordnung zukommt. Dabei liegt er auf der Hand: Die Zollverwaltung will ihre eigenen Regressansprüche gegen den Sicherungsgeber absichern, falls sich die Überlassung der Waren doch als rechtswidrig erweisen und der Rechtsinhaber Amtshaftungsansprüche gegen die Zollstelle geltend machen sollte. Denn Gegenstand der Sicherungsabrede war – und ist diesen Fällen immer – die Aufhebung der Aussetzung der Überlassung bzw. genauer die Überlassung der Waren in den zollrechtlich freien Verkehr gemäß Artikel

¹² Siehe Fußnote 10.

73 ZK. Die Überlassung durch den Zoll (und nicht die Zustimmung des Rechtsinhabers dazu) erfolgt gemäß der Sicherungsabrede nur, wenn der Importeur oder Hersteller etc. dem Zoll gegenüber eine Sicherheit leistet. Diese Sicherheit soll Zweifel überwinden helfen, ob die Überlassung wegen des Grenzbeschlagnahme-antrags des Rechtsinhabers nicht doch rechtswidrig sein könnte, was ggf. zu Amtshaftungsansprüchen des Rechtsinhabers führen könnte, in Deutschland nach § 839 BGB i.V.m. Artikel 34 GG.

Die Auffassung, dass die Sicherheitsleistung integrativer Teil der Überlassung nach Artikel 73 ZK ist, ergibt sich schon aus dem Wortlaut des Artikel 14 Absatz 1 PPVO (Artikel 7 Absatz 2 PPVO 1994). Dass damit die Sicherungsabrede öffentlich-rechtlichen Charakter hat, weil Artikel 14 Absatz 1 PPVO (Artikel 7 Absatz 2 PPVO 1994) eine öffentlich-rechtliche Norm ist, bzw. zollrechtlichen Charakter hat, weil es letztlich um die Überlassung nach Artikel 73 ZK geht, scheint mir evident zu sein.

Vielleicht hat der BFH sich von der nicht wirklich durchdachten, aber in der Zollverwaltung weit verbreiteten Idee irreleiten lassen, die Produktpiraterieverordnung sei „Angebot der staatlichen Unterstützung eines im Kern auf die private Rechtsverfolgung angelegten Systems“¹³, sie biete sich deshalb dem Rechtsinhaber als Dienstleister an und unterstütze ihn bei der Bekämpfung der Produktpiraten. Deshalb, so die mögliche Folgerung des BFH, übe der Zoll hier auch bloß eine private Treuhänderfunktion aus.

Zollverwaltung ist Wirtschaftsverwaltung, wenn man so will, Dienstleistungsunternehmen für die privat agierende Wirtschaft. Sie nimmt dabei aber stets öffentliche, i.d.R. sogar hoheitliche Aufgaben wahr, in deren Ausübung sie reflexartig oder mit rechtlicher Wirkung die Wirtschaft schützt. Das ist auch hier so. Produktpiraterie attackiert den Binnenmarkt und verursacht enorme volkswirtschaftliche Schäden. Deren Abwehr ist damit eine öffentliche Aufgabe der Gemeinschaft und die Produktpiraterieverordnung ist das Mittel dazu. Die Produktpiraterieverordnung ist folglich kein Angebot für den Rechtsinhaber, den Zoll für seine Zwecke einzuspannen. Der Zoll hat vielmehr nach der Produktpiraterieverordnung eine Art Anhaltefunktion¹⁴, also die öffentliche Aufgabe, produktpiraterieverdächtige Waren vorläufig aus dem Verkehr zu ziehen, damit der Rechtsinhaber prüfen kann, ob tatsächlich Produktpiraterie vorliegt. Jedes Tätigwerden des Zolls in diesem Rahmen ist infolgedessen öffentlich-rechtlich, niemals privatrechtlich. Das trifft auch für die hier fragliche Sicherheit zu, deren Leistung und Freigabe sich nach der Produktpiraterieverordnung bemisst. Sind die Voraussetzungen für eine Sicherheitsleistung nach Artikel 14 Absatz 1 PPVO (Artikel 7 Absatz 2 PPVO 1994) nicht gegeben, darf sie nicht angefordert werden und ist herauszugeben. Die Zollverwaltung hat außerhalb des Artikel 14 PPVO (Artikel 7 Absatz 2 PPVO 1994) nur die Alternative: Aussetzung der Überlassung nach Artikel 13 Absatz 1 PPVO (Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994) oder Überlassung nach Artikel 73 ZK.

13 So Witte/Henke Zollkodex, Art. 58 Rz. 30.

14 Hoffmeister in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 5 Rz. 208.

4. Öffentlich-rechtlicher Vertrag anstelle Aussetzung der Überlassung

Wenn man hier schon auf eine Vereinbarung zwischen Hersteller/Importeur und Zollbehörde abstellen will, so muss eine derartige Sicherungsabrede als öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 Satz 1 VwVfG qualifiziert werden.

Bei der Zuordnung eines Vertrages zum öffentlichen Recht oder zum Zivilrecht kommt es auf den Gegenstand des Vertrags an¹⁵. Ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis liegt vor allem dann vor, wenn dem Vertrag Rechtssätze zuzuordnen sind, deren berechtigtes und verpflichtetes Zuordnungsobjekt ein Träger hoheitlicher Gewalt ist und dieser auch als solcher verpflichtet und berechtigt sein soll.

Die Zollstelle handelte hier nun ganz zweifellos in ihrer Funktion als Träger hoheitlicher Gewalt. Im Rahmen der Sicherungsabrede erklärte sie ihren Verzicht bzw. die Aufhebung der Aussetzung der Überlassung. Gegenstand der Sicherungsabrede war und ist also, dass die Zollbehörde auf die Anwendung einer VuB-Sondermaßnahme im Sinne des Artikels 58 Absatz 1 ZK, und zwar auf die Aussetzung der Überlassung nach Artikel 9 Absatz 1 PPVO (Artikel 6 Absatz 1 PPVO 194), verzichtet bzw. die Überlassung nach Artikel 73 ZK erklärt, weil im Gegenzug der Anmelder/Hersteller dem Zoll gegenüber eine Sicherheit leistet.

Der Verweis des BFH auf die Sicherung zivilrechtlicher Schadensersatzansprüche des Rechtsinhabers gegen den Importeur/Hersteller durch die Sicherheitsleistung, geht – wie ausgeführt – völlig daneben, zumal im Fall des BFH der Hersteller die geschuldeten Lizenzgebühren bereits bezahlt hatte. Der BFH blendet vollständig die von den Zollbehörden zu erbringende „Gegenleistung“ aus, den zweifellos hoheitlichen Verzicht auf die Anwendung einer VuB-Sondermaßnahme bzw. die Überlassung der Waren zum zollrechtlich freien Verkehr, deren mögliche Rechtswidrigkeit wegen eines dadurch möglicherweise ausgelösten Amtshaftungsanspruchs des Rechtsinhabers das Sicherungsbedürfnis der Zolldienststelle begründet(e). Dies war und ist aber der Schwerpunkt der Sicherungsabrede, die demnach öffentlich-rechtlicher Natur ist.

Dabei handelt es sich sogar um einen subordinationsrechtlichen Vertrag im Sinne des § 54 Satz 2 VwVfG. Die Zollstelle schloss den Vertrag mit dem Importeur, dem gegenüber sie ansonsten die Aussetzung der Überlassung erklärt hätte. Damit ersetzte die Sicherungsabrede einen Verwaltungsakt über die Anwendung einer VuB-Sondermaßnahme. Was daran zivilrechtlich sein soll, bleibt unerfindlich.

5. Nebenbestimmung zur Überlassung nach Artikel 73 Absatz 1 ZK

Ich halte es für überzeugend, hier nicht die Sicherungsabrede zwischen Hersteller/Importeur und Zollbehörde in den Mittelpunkt zu stellen. Diese kann meinerseits als zivilrechtlicher Vollzugsakt eines zweistufigen Verwaltungshandelns¹⁶ begriffen werden. Dann ist die Anforderung einer Sicherheitsleistung auf der vorgelagerten öffentlich-rechtlichen Stufe anzusiedeln. Die Zollstelle machte schließlich deutlich, dass sie nur bei einer Sicherheitsleistung auf eine Aussetzung der Überlassung verzichten würde bzw. diese nur gegen Sicherheitsleistung aufheben würde.

15 Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 54 Rz. 76, Hennecke in: Knack, VwVfG, 8. Aufl. 2004, § 54 Rz. 2, jeweils m.w.N.

16 Zur Zweistufentheorie statt vieler Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 35 Rz. 69aff.

Dieses „Anfordern“ stellt sich als Nebenbestimmung im Sinne des § 120 Absatz 1 AO zur Überlassung der Waren nach Artikel 73 Absatz 1 ZK dar, nämlich als die Auflage, Sicherheit in der geforderten Höhe zu leisten.

Die Überlassung von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr nach Artikel 73 Absatz 1 ZK ist eine zollrechtliche Entscheidung im Sinne des Artikels 6 ZK und damit ein öffentlich-rechtlicher Verwaltungsakt¹⁷. Die Produktpiraterieverordnung, genauer: Artikel 9 Absatz 1 (Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994), steht einer Überlassung nach Artikel 73 Absatz 1, 58 Absatz 1 ZK als VuB-Sonderrecht entgegen. Das zuständige Zollamt hat hier nun angenommen, dass die Aussetzung der Überlassung analog zu Artikel 14 Absatz 2 PPVO (Artikel 7 Absatz 2 PPVO 1994) durch Leistung einer Sicherheit abgewendet bzw. dass die bereits bestehende Aussetzung der Überlassung gegen Sicherheitsleistung aufgehoben werden könne. Sie hat daher die Leistung einer Sicherheit zur Bedingung oder Auflage einer Überlassung der Waren bzw. einer Aufhebung der Aussetzung der Überlassung gemacht.

Die Rechtmäßigkeit einer derartigen Nebenbestimmung sei an dieser Stelle dahingestellt. Jedenfalls wird diese Einordnung der Tatsache gerecht, dass die Sicherheit nicht an den Rechtsinhaber, sondern an die Zollstelle geleistet wird, um die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr selbst zu erreichen. Auf diese Weise wird auch der Rückgriff auf eine Sicherungsabrede vermieden, deren Inhalt hier allenfalls im Wege der ergänzenden Auslegung ermittelt werden kann.

IV. Zusammenspiel von Aussetzung der Überlassung nach Art. 9ff. PPVO und nationaler Grenzbeschlagnahme

1. Fragestellung

Im zweiten Beispielsfall wurde eine Aussetzung der Überlassung nach Artikel 9 Absatz 1 PPVO (Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994) verhängt. Der Rechtsinhaber wurde konsultiert und von der Aussetzung der Überlassung benachrichtigt. Dennoch leitete der Rechtsinhaber der Zollstelle innerhalb der Frist von 10 Werktagen keine Mitteilung darüber zu, dass ein Verfahren zur Feststellung einer Rechtsverletzung eingeleitet wurde. Statt dessen übermittelte der Rechtsinhaber ein Gutachten, in dem er bestätigte, dass eine Patentrechtsverletzung vorlag. Die Zollbehörde beschlagnahmte daraufhin die Waren nach § 142a Absatz 1 Satz 1 PatentG.

Diese Vorgehensweise wäre wegen Verstoßes gegen Artikel 13 Absatz 1 PPVO (Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994) rechtswidrig, weil nur die Alternative besteht: „so wird die Überlassung der Waren danach bewilligt“ oder „gegebenenfalls kann diese Frist um höchstens zehn Arbeitstage verlängert werden.“ Dies wäre nur dann anders, wenn das nationale Grenzbeschlagnahmeverfahren, etwa nach §§ 146 ff. MarkenG oder § 142a PatentG, ein Sachentscheidungsverfahren nach der Produktpiraterieverordnung darstellt.

Also: Ist das Grenzbeschlagnahmeverfahren ein Sachentscheidungsverfahren im Sinne des Artikels 10 PPVO, in dem festgestellt wird, ob nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaates ein geistiges Eigentumsrecht verletzt wird bzw. stellt die Grenzbeschlagnahme nach § 142a PatentG nach der Terminologie der Produktpiraterieverord-

¹⁷ Vgl. Lux in: Dorsch/Rüsken, Zollrecht, Teil C 4, AntipiraterieVO Art. 6 Rz. 2.

nung 1994 eine „Befassung der in der Sache zuständigen Stellen“ dar? Die Zolldienststelle hat Letzteres im vorliegenden Fall eher unreflektiert bejaht.

2. Rechtsprechung und Literatur zu § 146 Absatz 1 MarkenG und Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994

Nach der Praxis der deutschen Zollbehörden ist die Grenzbeschlagnahme nach den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften wie § 142a PatentG ein Sachentscheidungsverfahren¹⁸. Diese Praxis ist der Europäischen Kommission bekannt und von Seiten der Kommission keinen Einwänden begegnet¹⁹. Allerdings können sich auch Zollverwaltung und Kommission irren.

Bislang existiert – zumindest in Deutschland – nur eine einzige veröffentlichte gerichtliche Entscheidung in diesem Zusammenhang – ein Beschluss des OLG München aus dem Jahre 1997²⁰. Dieser Entscheidung lag ein Sachverhalt zugrunde, in dem die zuständige Zollstelle gleichzeitig die Aussetzung der Überlassung nach Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994 und eine Grenzbeschlagnahme nach § 146 MarkenG erließ. Das OLG München hat die Rechtswidrigkeit der Grenzbeschlagnahme festgestellt und entschieden, dass in Deutschland allein die Zivilgerichte zuständigen Stellen im Sinne des Artikels 7 Absatz 1 PPVO 1994 sind. Das OLG begründete dies im wesentlichen mit der Entstehungsgeschichte der Produktpiraterieverordnung 1994 sowie ihrer Vorgängerin, der Verordnung (EWG) Nr. 3842/86 des Rates vom 1.12.1986²¹. Außerdem verwies das OLG darauf, dass nach Artikel 6 Absatz 2 PPVO 1994 die mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften für die Befassung der in der Sache zuständigen Stelle gelten, also hier § 150 i.V.m. § 146 ff. MarkenG, die ebenfalls die Einholung einer vollziehbaren gerichtlichen Entscheidung vorsehen²².

Letztlich dürfte die Entscheidung des OLG München aber vor allem widerspiegeln, dass die von der Produktpiraterieverordnung erfassten geistigen Eigentumsrechte eben zivilrechtlicher Natur sind und ihr Bestehen und ihre Verletzung letztlich nur durch die zuständigen Zivilgerichte verbindlich geklärt werden können. Nur derartige Entscheidungen sollen aber Grundlage weitergehender Maßnahmen (Einziehung, Vernichtung) sein²³.

Die Entscheidung des OLG München hat nicht nur Zustimmung gefunden, insbesondere da dem OLG München ein eindeutiger Fehler unterlaufen ist: Nach dem der Entscheidung zugrundeliegenden Sachverhalt hatte die Zollbehörde gleichzeitig die Aussetzung der Überlassung nach Artikel 6 Absatz 1 PPVO und die Grenzbeschlagnahme nach § 146 Absatz 1 MarkenG erklärt. Aussetzung der Überlassung und Grenzbeschlagnahme knüpfen jedoch an unterschiedliche Tatbestandsvoraussetzungen auf

18 Vgl. zur Rechtlage nach dem Markengesetz Absatz 6 der Dienstvorschrift des deutschen Bundesministeriums der Finanzen zum Schutz des geistigen Eigentums, VSF SV 12 04.

19 Europäische Kommission, Bericht vom 28.01.1998 über die Durchführung der Produktpiraterieverordnung, KOM (1998) 25 endg., S. 6 zu Ziffer I.3, ABl. (EG) Nr. C 108 vom 07.04.1998, S. 63.

20 OLG München, Beschluss vom 19.03.1997, 29 AR 34/96, ZfZ 1997, 204; ebenso: Ahrens RIW 1996, 727, 731, Ahrens BB 1997, 902, 904, Stüwe AW-Prax 1997, 423, 424; a.A.: Beufler ZfZ 1997, 207, Kampf ZfZ 2003, 110, 114, Lux in Dorsch/Rüsken, Zollrecht, C 4, AntipiraterieVO Art. 6 Rz. 8f.

21 ABl. (EWG) Nr. L 357 vom 18.12.1986, S. 1.

22 § 147 Absatz 3 Satz 2 MarkenG.

23 Dahingehend: Henke, AW-Prax 1995, 209, 210.

verschiedenen Verfahrensstufen an²⁴. Jedenfalls gilt aber immer der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, so dass eine Beschlagnahme nach nationalem Recht auf der gleichen Verfahrensstufe neben einer Aussetzung der Überlassung nach der europäischen Produktpiraterieverordnung nicht zulässig ist²⁵. Dies ist im übrigen in § 146 Absatz 1 Satz 1 MarkenG ausdrücklich festgehalten, was sowohl das OLG München als auch die entscheidende Zollstelle verkannten.

Kritisiert wird an der Entscheidung außerdem, dass die Auffassung des OLG München dem Rechtsinhaber das Prozesskostenrisiko gegen einen häufig genug nicht gebietsansässigen Gegner aufbürde; die Zollbehörden müssten bei offenkundig nachgeahmten Waren – der Mehrzahl der Fälle – selbst entscheiden können, ob eine nachgeahmte Ware vorliegt²⁶. Außerdem wird darauf verwiesen, dass der nationale (deutsche) Gesetzgeber in § 146 Absatz 1 MarkenG den Zollbehörden gerade die Kompetenz eingeräumt hat, nachgeahmte Waren zu beschlagnahmen, sofern die Rechtsverletzung offensichtlich ist, so dass ihnen insoweit eine sachliche Prüfungskompetenz zustehe²⁷. Es könne nicht Zielsetzung der Produktpiraterieverordnung sein, diesen (nationalen) Vorschriften keinen konkreten Anwendungsspielraum zu lassen²⁸.

3. Eigene Rechtsauffassung

a) Vorrang des Gemeinschaftsrechts

Fraglich ist zunächst bereits, ob aus dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts²⁹ im Falle des Verhältnisses von Artikel 9 Absatz 1 PPVO (Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994) zu § 142a Absatz 1 PatentG nicht zwingend folgt, dass die Grenzbeschlagnahme nach § 142a Absatz 1 PatentG generell ausgeschlossen ist, wenn die Vorschriften der Produktpiraterieverordnung eingreifen.

§ 146 Absatz 1 Satz 1 MarkenG sieht dies im Gegensatz zur parallelen Bestimmung in § 142a PatentG ausdrücklich vor, enthält aber in § 150 MarkenG eine Öffnungsklausel, wonach das Verfahren nach der Produktpiraterieverordnung sich nach §§ 146 ff. MarkenG richtet. Damit wird zwar deutlich, dass die Grenzbeschlagnahme nicht parallel zur Aussetzung der Überlassung erlassen werden darf, dass jedoch die Vorschriften über die Grenzbeschlagnahme zur Anwendung kommen, soweit die Produktpiraterieverordnung auf das nationale Recht verweist³⁰. Aus dieser Verweisungskette wird z.T. abgeleitet, dass auch die Grenzbeschlagnahme nach §§ 146 Absatz 1, 150 MarkenG ein Verfahren im Sinne des Artikels 10 PPVO sei, bzw. dass die Grenzbeschlagnahme eine „Befassung der in der Sache zuständigen Stellen“ im Sinne des Artikels 7 Absatz 1 PPVO 1994 darstellen müsse³¹.

24 Knaack in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 4 Rz. 55, Hoffmeister in Harte-Bavendamm, Handbuch, § 5 Rz. 206f.

25 Igelmann ZfZ 2003, 398, 399, Knaack in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 4 Rz. 2, offen noch: Walter, Europäisches Urheberrecht, ProduktpiraterieV, Art. 58 Rz. 45.

26 Beußel, Anm. zu OLG München, Beschluss vom 19.03.1997, ZfZ 1997, 207.

27 Kampf ZfZ 1998, 331, 333.

28 Kampf ebd.

29 Knaack in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 4 Rz. 2; allgemein: Streinz EUV/EGV, Art. 1 EGV Rz. 19ff. m.w.N.

30 Knaack in Harte-Bavendamm, Handbuch, § 4 Rz. 59.

31 Kampf ZfZ 1998, 331, 333.

Wie gesagt fehlen im PatentG jedoch entsprechende Öffnungsklauseln³². Daher muss hier der Vorrang des Europarechts zwingend zum Tragen kommen. Die Anwendung des § 142a Absatz 1 PatentG ist damit meines Erachtens schon aus diesem Grunde neben den Vorschriften der Produktpiraterieverordnung ausgeschlossen. Allerdings lässt sich trotz einer fehlenden Öffnungsklausel in Patentgesetz vertreten, dass Artikel 10 Unterabsatz 2 PPVO bzw. Artikel 6 Absatz 2 PPVO 1994 entsprechende europarechtliche Öffnungsklauseln darstellen, sofern sich diese überhaupt auf ein verwaltungsrechtliches Sachentscheidungsverfahren beziehen.

b) Vorgaben des TRIPS-Abkommens und der Produktpiraterieverordnung

Die Verfahrensvorschriften der Artikel 9 ff. PPVO (Artikel 6 ff. PPVO 1994) bilden weitgehend Artikel 51 ff. des TRIPS-Abkommens ab, so dass ihre Vorschriften TRIPS-konform auszulegen sind³³. Auch leitet sich die Terminologie der Produktpiraterieverordnung z.T. von den Bestimmungen des TRIPS-Abkommens her. So verwendete die Produktpiraterieverordnung 1994 den Begriff der „zur Entscheidung in der Sache zuständigen Stelle“ in Anlehnung an den Begriff des „zur Sachentscheidung führenden Verfahrens“³⁴ nach Artikel 55 des TRIPS-Abkommens.

Der Begriff des Sachentscheidungsverfahrens wird in dem TRIPS-Abkommen allerdings nicht näher definiert. Artikel 42 Satz 1 des TRIPS-Abkommens sieht zwar vor, dass seine Mitglieder den Rechtsinhabern zivilprozessuale Verfahren für die Durchsetzung aller unter das TRIPS-Abkommen fallender Rechte zur Verfügung stellen. Allerdings erkennt das TRIPS-Abkommen in Artikel 49 auch die Möglichkeit der Anordnung zivilrechtlicher Abhilfemaßnahmen als Ergebnis verwaltungsrechtlicher Sachentscheidungen an. Damit sieht das TRIPS-Abkommen nicht zwingend vor, dass die Sachentscheidung in jedem Verfahren durch ein Gericht zu treffen ist, auch wenn das Sachentscheidungsverfahren im wesentlichen den Gerichten vorbehalten sein dürfte³⁵.

Aus dem Wortlaut der Produktpiraterieverordnung lassen sich ebenfalls kaum zwingende Argumente für eine obligatorisch gerichtliche Sachentscheidung herleiten.

Artikel 6 Absatz 2 lit. a) PPVO 1994 verwies bezüglich der Befassung der für „Entscheidungen in der Sache zuständigen Stellen“ auf das nationale Recht und Artikel 6 Absatz 2 lit. b) PPVO 1994 auf die „Entscheidungsfindung dieser Stellen“; die PPVO 1994 war also insoweit mehrdeutig³⁶. Artikel 6 Absatz 2 lit. a) PPVO 1994 verwies allerdings auch hinsichtlich der „Unterrichtung der in Absatz 1 genannten Zollbehörde oder Zollstelle“ über die Befassung der sachlich zuständigen Stellen auf das nationale Recht. Bei dieser in Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994 genannten Zollbehörde oder -stelle handelt es sich um diejenige, der eine positive Entscheidung nach Maßgabe von Artikel 5 PPVO 1994 mitgeteilt wurde und die den Tatbestand nach Artikel 1 Absatz 1 lit. a) PPVO 1994 festgestellt hat, also um die die Aussetzung der Überlassung erklärende Zollstelle selbst. Dies deutet darauf hin, dass diese Zollstelle nicht

32 Für eine Änderung des § 142a PatentG analog §§ 146, 150 MarkenG: Kampf ZfZ 1999, 265, 267.

33 Dreier GRUR Int 1996, 205, 212, Knaack in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 4 Rz. 7.

34 „proceedings leading to a decision on the merits“.

35 Knaack in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 4 Rz. 81, Walter, Europäisches Urheberrecht, ProduktpiraterieV, Art. 6 Rz. 26, 28.

36 Knaack in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 4 Rz. 47f.

die zur Entscheidung in der Sache zuständige Stelle sein kann, ansonsten müsste sie nicht erst von ihrer Befassung unterrichtet werden³⁷. Zwingend ist dieser Schluss jedoch nicht, zumal Artikel 10 Unterabsatz 2 PPVO nunmehr klarstellt, dass die Unterrichtung der Zollbehörde oder -stelle obsolet ist, wenn diese das Verfahren selbst durchführt. Aus der letztgenannten Vorschrift ergibt sich allerdings ebenso ein klarer Anhaltspunkt dafür, dass die Zollstellen selbst ein Sachentscheidungsverfahren durchführen können³⁸. Die Möglichkeit der Befassung der Zollbehörden ist zwar in der Produktpiraterieverordnung nicht vorgesehen, aber auch nicht ausgeschlossen.

c) Diskussion

Nach § 142a Absatz 3 und 4 PatentG muss der Antragsteller/Rechtsinhaber nach erfolgtem Widerspruch des Verfügungsberechtigten/Importeurs gegen die Beschlagnahme – eine Besonderheit des deutschen Rechts gegenüber der Produktpiraterieverordnung 1994, die nunmehr ihre Entsprechung in Artikel 11 PPVO findet – die Aufrechterhaltung seines Antrags auf Beschlagnahme erklären und innerhalb von zwei bzw. vier Wochen eine vollziehbare gerichtliche Entscheidung beibringen. Anderenfalls ist die Beschlagnahme aufzuheben.

Damit kann auch das Beschlagnahmeverfahren nach § 142a Absatz 1 PatentG letztlich keine Klärung des Bestehens einer Patentrechtsverletzung herbeiführen; es handelt sich um eine vorläufige Maßnahme, die – wenn man der Ansicht folgt, dass sie ein Sachentscheidungsverfahren beinhaltet – auf die vorläufige Maßnahme der Aussetzung der Überlassung nach Artikel 9 Absatz 1 PPVO (Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994) folgt. Dies ist an sich schon problematisch³⁹. Vor allem aber würde, wenn man die Grenzbeschlagnahme nach § 142a Absatz 1 PatentG als Sachentscheidung ansieht, der Schwebezustand, in dem sich die Waren nach der Aussetzung der Überlassung befinden, um weitere zwei Wochen verlängert, weil spätestens dann der Rechtsinhaber eine vollziehbare gerichtliche Entscheidung beibringen muss. Durch die Grenzbeschlagnahme als Sachentscheidung wird also die reguläre Frist von 10 bzw. die Sonderfrist von 20 Werktagen nach Artikel 13 PPVO (Artikel 7 Absatz 1 PPVO 1994) im Ergebnis verlängert, weil dem Rechtsinhaber nach der Beschlagnahme weitere zwei Wochen bleiben, um eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen⁴⁰. Im Übrigen wird das Recht des Zollanmelders, eine Überlassung von Waren gegen Sicherheitsleistung nach Artikel 14 PPVO (Artikel 7 Absatz 2 PPVO 1994) herbeizuführen, vereitelt, wenn ein Rechtsinhaber zwar innerhalb der Frist nach Artikel 13 PPVO (Artikel 7 Absatz 1 PPVO 1994) ein Gericht anruft, aber noch keine Entscheidung innerhalb der dort genannten Frist ergeht, und die Zollstelle eine Grenzbeschlagnahmeverfügung nach § 142a Absatz 1 PatentG trifft.

37 Sttwe AW-Prax 1997, 423, 424 leitet aus Artikel 6 Absatz PPVO 1994 ebenfalls ab, dass zwingend zwei unterschiedliche Instanzen involviert werden müssen.

38 Kampf ZfZ 2004, 110, 113f.

39 Kampf ebd., 115.

40 Insoweit geht der Einwand von Lux in Dorsch/Rüsken, Zollrecht, Teil C 4, AntipiraterieVO Art. 6 Rz. 9, fehl, wonach eine Möglichkeit bestehen müsse, nach der das Inverkehrbringen von offensichtlich schutzrechtsverletzenden Waren, die Gegenstand einer Aussetzung der Überlassung waren, auch dann verhindert wird, wenn der Rechtsinhaber nicht innerhalb der Frist nach Artikel 7 Absatz 1 PPVO ein gerichtliches Verfahren einleitet. Zum einen muss der Rechtsinhaber dies auch im Rahmen einer Grenzbeschlagnahme nach § 146 MarkenG oder § 142a PatentG tun, zum anderen ist der Rechtsinhaber nicht schutzwürdig, der die ihm zur Verfügung stehenden Durchsetzungsmöglichkeiten nicht ausschöpft.

Die Grenzbeschlagnahme als Sachentscheidungsverfahren anzusehen, führt also zu erheblichen verfahrenstechnischen Unstimmigkeiten und widerspricht letztlich dem von der Produktpiraterieverordnung vorgesehenen Verfahrensablauf. Auch in der Praxis haben sich erhebliche Anwendungsschwierigkeiten ergeben. So hält im Beispielsfall die zuständige Zollbehörde ihre Beschlagnahmeverfügung entgegen § 142a Absatz 3 und 4 PatentG aufrecht, obwohl der Rechtsinhaber bis dato kein Gericht mit der Angelegenheit befasst hat, geschweige denn eine vollziehbare gerichtliche Entscheidung hinsichtlich der Waren beibringen konnte.

Ein weiteres Argument gegen die Auffassung, eine Grenzbeschlagnahme nach § 142a PatentG als Sachentscheidungsverfahren im Sinne der Produktpiraterieverordnung anzusehen, liegt darin, dass der Gesetzgeber im Rahmen des § 142a Absatz 1 PatentG von der Ansicht ausgegangen ist, dass die Zollbehörden im Rahmen ihrer Praxis schutzrechtsverletzende Waren ohne Weiteres erkennen können – angesichts der Komplexität der Materie eine realitätsferne Vorstellung⁴¹. Die Abfertigungsbeamten sind weder hinreichend ausgebildet noch haben sie die nötigen Ressourcen, um im Einzelfall schwierige Fragen des Patentrechts oder wie hier des Lizenzvertragsrechts sachkundig bewerten zu können. Aus diesem Grund ist es vorzugswürdig, dass sich so schnell wie möglich die materiell-rechtlich qualifizierten Zivilgerichte mit Waren befassen, deren Überlassung nach der Produktpiraterieverordnung ausgesetzt wurde. Der Rechtsinhaber sollte so schnell wie möglich auf den gerichtlichen Rechtsschutz verwiesen werden, nicht zuletzt weil eine Überprüfung durch eine andere Instanz als die Zollbehörde selbst herbeigeführt werden muss. Dem stünde § 142a PatentG als Sachentscheidungsverfahren entgegen.

Schließlich wird es der Zollbehörde selbst nur unter Zuhilfenahme von Angaben des Rechtsinhabers möglich sein, Aussagen über das Vorliegen einer Patentrechtsverletzung zu treffen, gerade wegen der komplexen technischen Natur der meisten Probleme im Patentverletzungsbereich⁴². Daher stellt sich schon die Frage, ob dann nicht bereits das Tatbestandsmerkmal der „Offensichtlichkeit“ der Rechtsverletzung zu verneinen ist, weil die Zollbehörde aus ihrem eigenen Erkenntnishorizont heraus keine offensichtliche Patentrechtsverletzung feststellen konnte (siehe nachfolgend unter IV.4.).

Jedenfalls sind die Zollbehörden mangels eigener Kenntnisse erheblich von den Ausführungen des Rechtsinhabers abhängig. Dieser hat es dadurch selbst in der Hand, durch ihm günstige Parteigutachten bei einer Zollbehörde den Verdacht einer Patentrechtsverletzung zu bekräftigen, so dass ihr die Verletzung dann sogar offensichtlich erscheinen mag. Damit erlangt der Rechtsinhaber quasi die Verfahrenshoheit über das Grenzbeschlagnahmeverfahren, die an sich die Zollbehörden inne haben sollten. Vor allem aber ist es nun regelmäßig nicht mehr der Rechtsinhaber, der zur Anrufung der Gerichte gezwungen wird, sondern der Importeur, dem es kaum zuzumuten ist, weitere zwei Wochen nach § 142a Absatz 3 und 4 PatentG zu warten, bis er die Ware erhalten kann. Um Liefertermine wahren zu können wird der Importeur regelmäßig dazu gezwungen sein, seinerseits einstweiligen Rechtsschutz bei den Gerichten zu

41 Kröger/Bausch GRUR 1997, 321, 323.

42 Ebenso zu § 146 Absatz 1 MarkenG Hoffmeister in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 5 Rz. 217.

suchen. Damit verkehrt sich das Verfahren nach der Produktpiraterieverordnung ins Gegenteil.

Man mag all dies als Folge des primären Schutzzwecks der Produktpiraterieverordnung ansehen, die Unterbindung des als äußerst wirtschaftsschädigend erkannten Inverkehrbringens nachgeahmter und unerlaubt hergestellter Waren. Allerdings wird man dann dem auch gegebenen Anspruch der Produktpiraterieverordnung nicht gerecht, den rechtmäßigen Handel in seiner Freiheit nicht zu beeinträchtigen⁴³, und man öffnet der Möglichkeit des Rechtsmissbrauchs durch den Rechtsinhaber Tür und Tor: Wenn man die Grenzbeschlagnahme nach § 142a PatentG als Sachentscheidung im Sinne der Produktpiraterieverordnung ansieht, kann der Rechtsinhaber vertragliche Streitigkeiten mit seinen Lizenznehmern auf dem Rücken der oftmals mittelständischen Importeure austragen.

Daher ist, im Einklang mit der Rechtsprechung des OLG München und entgegen der gegenwärtigen Praxis der deutschen Zollverwaltung davon auszugehen, dass ein Grenzbeschlagnahmeverfahren kein Sachentscheidungsverfahren im Sinne des Artikels 10 PPVO darstellt. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, insbesondere Sinn und Zweck der PPVO stehen dem entgegen.

d) Exkurs: Rechtslage in anderen Mitgliedstaaten

Das österreichische Recht umgeht die geschilderte Fragestellung auf einfache und elegante Weise. Nach § 5 Absatz 2 des Produktpirateriegesetzes (kurz: PPG)⁴⁴ sind nach erfolgter Aussetzung der Überlassung und Widerspruch des Zollanmelders gegen die Aussetzung der Überlassung betroffene Waren nach Maßgabe des Artikels 7 PPVO 1994 (nunmehr Artikel 13f. PPVO) zu überlassen. Weitere Bestimmungen materiell-rechtlicher oder verfahrensrechtlicher Art sieht das Produktpirateriegesetz nicht vor⁴⁵. Auf den Erlass ergänzender Vorschriften, die mit § 142a PatentG vergleichbar wären, haben auch beispielsweise Griechenland, Italien, Spanien und die nordischen Länder verzichtet⁴⁶. Frankreich kennt ebenfalls nur ein zivil- oder strafrechtliches Sachentscheidungsverfahren⁴⁷.

Damit zeigt sich, dass ein effektiver Schutz vor dem Inverkehrbringen von Pirateriewaren auch möglich ist, ohne dass zusätzliche (zoll)verwaltungsrechtliche Instrumente wie die Grenzbeschlagnahme nach § 142a PatentG durch die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber angewandt werden.

4. Offensichtlichkeit der Rechtsverletzung nach nationalen Grenzbeschlagnahmenvorschriften

Wie beispielsweise nach § 146 Absatz 1 MarkenG ist auch die Beschlagnahme nach § 142a Absatz 1 PatentG an das Vorliegen einer offensichtlichen Rechtsverletzung gebunden. Der Zweck dieser Tatbestandsvoraussetzung besteht darin, von vornherein das Risiko einer Fehlentscheidung der Zollbehörden und damit verbundener Amtshaf-

43 Zweiter Erwägungsgrund zur Produktpiraterieverordnung.

44 BGBl. I 2001, S. 65.

45 Natlacen/Prohaska-Marchried/Marosi, Produktpirateriegesetz, Kurkommentar, 2001, PPG § 5 Rz. 8.

46 Knaack in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 4 Rz. 6, ohne Berücksichtigung der Erweiterung am 1.5.2004.

47 Art. L 716-8 Code de la propriété intellectuelle.

tungsansprüche des Importeurs zu minimieren⁴⁸. Durch das Erfordernis der Offensichtlichkeit der Rechtsverletzung soll verhindert werden, dass eine Beschlagnahme als erheblicher Eingriff in den Warenverkehr unterbleibt, wenn die Rechtslage unklar ist⁴⁹.

Maßstab für die Beurteilung der Offensichtlichkeit einer Rechtsverletzung ist der Erkenntnishorizont der entscheidenden Zollbehörde; die Patentrechtsverletzung muss nach § 142a Absatz 1 PatentG für die Zollbehörde offen zutage treten. Eine Grenzbeschlagnahme nach dem Patentgesetz scheidet daher bei schwierig zu beurteilenden Sachverhalten, wie beispielsweise der Patentrechtsverletzung durch Parallelimporte oder der Überschreitung der Befugnisse eines Lizenznehmers, in der Regel aus⁵⁰.

Meines Erachtens bedeutet dies, dass die Zollbehörde ohne Zuhilfenahme der Erkenntnismittel Dritter wie insbesondere auch des Rechtsinhabers erkennen können muss, dass eine Patentrechtsverletzung vorliegt⁵¹. Zwar hat sie im Rahmen des Artikels 9 Absatz 1 PPVO (Artikel 6 Absatz 1 PPVO 1994) die Möglichkeit, vor der Aussetzung der Überlassung den Rechtsinhaber zu konsultieren. Diese Möglichkeit sieht § 142a PatentG jedoch nicht vor, allenfalls ist der Rechtsinhaber *nach* erfolgter Beschlagnahme gemäß Absatz 2 unverzüglich zu informieren und ihm die Möglichkeit zur Begutachtung der beschlagnahmten Ware zu ermöglichen. Vor allem aber würde der Zweck der Tatbestandsvoraussetzung der Offensichtlichkeit unterlaufen, wenn die Zollstelle Angaben des Rechtsinhabers bei der Beurteilung der Offensichtlichkeit berücksichtigen könnte. Denn dann wäre die Gefahr einer Fehlentscheidung zuungunsten des Importeurs und damit verbundener Amtshaftungsansprüche noch größer; der Rechtsinhaber wird nämlich alles daransetzen, dass seine Informationen eine offensichtliche Patentrechtsverletzung aufzeigen.

Selbst bei Berücksichtigung von Angaben des Rechtsinhabers, die auf eine Patentrechtsverletzung hindeuten, kann die Zollstelle in Fällen wie dem Beispielsfall keine Offensichtlichkeit einer Patentrechtsverletzung bejahen, weil sie dann eine dahingehende zivilrechtliche Würdigung der Kündigung des Lizenzvertrages vornehmen müsste und die Wirksamkeit der Kündigung ohne verbleibende Restzweifel feststellen müsste. Dies kann aber von einer Zollstelle nicht erwartet werden, denen zivilrechtliche (Spezial-)Kenntnisse fehlen.

Im übrigen dürfte die Bejahung einer offensichtlichen Schutzrechtsverletzung bei technischen Schutzrechten generell problematisch sein, da hier oftmals technische Spezialkenntnisse notwendig sind⁵².

V. Fazit

In der praktischen Anwendung kann die Handhabung der Produktpiraterieverordnung tatsächlich zu erheblichen Schwierigkeiten führen, insbesondere wenn es sich nicht um die „einfachen“ Fälle handelt, die der Gesetzgeber wohl im Auge hatte. Probleme

48 Ahrens BB 1997, 902, 904.

49 Hoffmeister in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 5 Rz. 222, zu dem insoweit inhaltsgleichen § 146 Absatz 1 Satz 1 MarkenG.

50 Schulte, PatentG, 6. Aufl. 2001, § 142a Rz. 10.

51 So auch der nicht rechtskräftige Beschluss des AG Düsseldorf vom 26.2.2004, 302 OWi 478/04 (nicht veröffentlicht).

52 Hoffmeister in: Harte-Bavendamm, Handbuch, § 5 Rz. 222.

entstehen vor allem dann, wenn Grundlage des Verdachts einer Schutzrechtsverletzung Streitigkeiten vertraglicher Natur zwischen Lizenzgeber und Lizenznehmer sind. Daher ist es in solchen Fällen angemessen, den Anwendungsvorbehalt nach Artikel 3 Absatz 1 PPVO (Artikel 1 Absatz 4 PPVO 1994) entsprechend weit auszulegen und die Produktpiraterieverordnung nicht anzuwenden. Auf diese Weise wird man der Natur des grundlegenden Streits zweier Vertragspartner am ehesten gerecht, die sich an die sachlich qualifizierten Zivilgerichte zu wenden haben.

Problematisch ist auch das Ineinandergreifen zivilrechtlicher Instrumentarien wie einer Sicherungsabrede mit den Verfahrensvorschriften der Produktpiraterieverordnung. Dabei ist auf eine strenge Trennung zwischen dem öffentlich-rechtlichen Akt der Anforderung einer Sicherheitsleistung bzw. dem Vorhandensein der öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen nach Artikel 14 PPVO (Artikel 7 Absatz 2 PPVO 1994) einerseits und der zivilrechtlichen Sicherheit andererseits zu achten. Wird eine Sicherheit zur Überlassung der Waren bereitgestellt, ist die Leistung der Sicherheit Gegenstand, d.h. Auflage der zollrechtlichen Entscheidung über die Überlassung nach Artikel 73 ZK. Rechtsgrund für die Sicherheit kann allein Artikel 14 PPVO (Artikel 7 Absatz 2 PPVO 1994) sein. Liegen dessen Voraussetzungen nicht vor, ist die Anforderung/Entgegennahme der Sicherheit rechtswidrig und infolgedessen aufgrund des dann gegebenen öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruchs herauszugeben. Die dem entgegengesetzte Auffassung des BFH und des Finanzgerichts Bremen ist nicht vertretbar.

Ein drittes und trotz einschlägiger Rechtsprechung und Literatur immer noch ungeklärtes Problem liegt in der Berücksichtigung der mitgliedstaatlichen Vorschriften zur Grenzbeschlagnahme im Rahmen der Produktpiraterieverordnung. Diese sind nach meiner Auffassung als verwaltungsrechtliche Entscheidungen keine geeigneten Sachentscheidungsverfahren nach Artikel 10 PPVO (Artikel 6 Absatz 2 PPVO 1994), weil sie eine erhebliche Abweichung von dem Verfahren der Produktpiraterieverordnung bedeuten und zu Missbrauch durch den Rechtsinhaber förmlich einladen. Weil die Zollstellen, die eine Grenzbeschlagnahme erklären, bei der Beurteilung des Vorliegens einer Schutzrechtsverletzung auf die Angaben des Rechtsinhabers angewiesen sind, hat er es in der Hand, die zollrechtliche Abfertigung von Waren um weitere zwei Wochen zu verzögern, selbst wenn tatsächlich keine Rechtsverletzung vorliegt. Das bedeutet, dass nationale Grenzbeschlagnahmeverfahren hier nach § 146 Absatz 1 MarkenG und § 142 a Absatz 1 PatentG neben oder im Rahmen der PPVO nicht anwendbar sind. Das verstößt gegen den Vorrang des Gemeinschaftsrechts bzw. gegen Sinn und Zweck der PPVO.

Produktschutz durch Marken- und Designrecht in der erweiterten EU

**Round-Table-Diskussion zu den Referaten von
Marosi, Dr. Prohaska-Marchried
und Dr. Schrömbges mit weiteren Beiträgen**

Moderation: Prof. Dr. Reginhard Henke

zusammengefasst von Dipl.-Juristin Anna Labitzke, Münster

Einleitung

An der Round-Table-Diskussion zur EU-Produktpiraterieverordnung, im folgenden PPVO, auf dem 16. Zollrechtstag in Graz nahmen teil *Herr Amtsdirektor Gerhard Marosi*, Bundesministerium für Finanzen, Wien, *Herr RA Dr. Marin Prohaska-Marchried*, Wien, *Herr Dr. Ulrich Schrömbges*, Rechtsanwalt und Steuerberater Graf von Westphalen, Bappert & Modest, Hamburg, *Herr Klaus Hoffmeister*, Zentralstelle für Gewerblichen Rechtsschutz, Oberfinanzdirektion Nürnberg, *Herr RA Dr. Roland Kölcsey-Rieden*, Budapest, *Herr RA Dr. Erwin Hanslik*, Prag und *Herr Dr. Thomas Volkmann-Schluck*. Die Round-Table-Diskussion wurde moderiert von *Herrn Professor Dr. Reginhard Henke*, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Münster.

Herr Professor Henke leitete die Diskussion ein, indem er kurz skizzierte, dass die PPVO eine ganze Reihe von Öffnungsklauseln enthielte, die durch nationales Recht umgesetzt werden müssten und dass dies deshalb der Fall sei, weil Kompromisse geschlossen werden mussten, die jedem Mitgliedstaat Spielräume schufen und pflichtete *Herrn Lux* bei, dass diese Öffnungsklauseln in Zukunft eliminiert werden sollten. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass jeder Mitgliedstaat anders mit den Spielräumen umgeht und es dadurch zu Verzerrungen im Warenverkehr innerhalb des Binnenmarktes kommen könnte. *Herr Professor Henke* erteilte zunächst *Herrn Dr. Hanslik* das Wort mit der Bitte, einen kurzen Überblick über die tschechische Praxis zu geben.

Situation in Tschechien und Ungarn

Herr Dr. Hanslik stellte zunächst fest, dass Tschechien bezüglich der PPVO bereits beachtliche Umsetzungsarbeit geleistet habe. Seit 1999 gäbe es ein tschechisches Produktpirateriegesetz und auch die PPVO 2004 sei schon umgesetzt. Die letzte Gesetzesnovelle sei am 1. Mai 2004 in Kraft getreten. Sie enthalte zwar noch nicht die Regelungen zum vereinfachten Verfahren, aber diese würden zum 1. Juli 2004 in Kraft treten. Weiterhin erläuterte er, dass der tschechische Gesetzgeber einfach die Regelungen der PPVO ins Tschechische übersetzt und zum nationalen Recht gemacht habe. Hervorzuheben sei, dass das Vernichtungsverfahren in Tschechien nur mit der

Vernichtung der Waren enden könne, eine Überlassung der Waren zu karitativen Zwecken nicht möglich sei. Das Sachentscheidungsverfahren, das bei eingelegetem Widerspruch durchgeführt werde, sei nicht im tschechischen Produktpirateriegesetz, sondern im tschechischen Materialgütergesetz geregelt.

Für Ungarn führte *Herr Dr. Roland Kölcsy-Rieden* aus, dass dort Ende April eine Durchführungsverordnung zu der PPVO 1994 erlassen worden sei. Es habe in Ungarn seit 1997 im Zollrechtsverfahren Maßnahmen gegeben, bei Verletzung geistigen Eigentums Grenzbeschlagnahmen durchzuführen. Diese Durchführungsverordnung sei durch die ab 1. Mai 2004 gültige Durchführungsverordnung aufgrund der PPVO 1994 abgelöst worden. Nach der neuen Durchführungsverordnung sei auch in Ungarn das vereinfachte Verfahren möglich. Nachdem der Zollanmelder bzw. der Berechtigte von der Aussetzung der Überlassung verständigt worden sei, habe er nur fünf Arbeitstage Zeit, einen Widerspruch gegen die Aussetzung der Überlassung zu erheben. Der Rechtsinhaber habe die Zollstelle (auch in Ungarn sei analog der Grenzstelle Villach ein Competence Center mit Sitz in Budapest eingerichtet worden, wo alle Fragen bezüglich geistigen Eigentums zusammengeführt werden) zu benachrichtigen. Der Rechtsinhaber habe dann EU-konform innerhalb von 10 Arbeitstagen die Möglichkeit, das Rechtfertigungsverfahren einzuleiten, müsse aber gleichzeitig einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung stellen, was nach seiner Erfahrung in Ungarn nicht so einfach sei und etwas länger dauere als in Deutschland. Er wüsste nicht, ob die Einhaltung der Fristen möglich sei und was es dann für Konflikte gäbe. Werde dieses Rechtfertigungsverfahren nicht eingeleitet, seien die Waren dem freien Verkehr zu überlassen, d.h. freizugeben. In Ungarn würde ähnlich wie in Tschechien die Sachentscheidung nicht von der Zollbehörde selbst getroffen. Die Durchführungsverordnung enthalte zumindest keine materiellen und prozessualen Bestimmungen, auch wenn es eine Bestimmung wie in der PPVO 1994 gäbe, die zuließe, dass bei eindeutiger Sachlage der Zoll tätig werden und Waren aus dem Verkehr nehmen könne. Dies ließe aber keinen Rückschluss darauf zu, dass hier eine Sachentscheidungskompetenz vorläge. Neben dem vereinfachten Verfahren oder dem Antragsverfahren gäbe es auch in Ungarn das Verfahren von Amts wegen, das ähnlich wie in Österreich geregelt sei. Wenn der Rechtsinhaber unbekannt sei, könnten die Zollorgane bei begründetem Verdacht, dass Waren Rechte geistigen Eigentums verletzen, im Rahmen der amtlichen Prüfung und Verständigung unter Einbeziehung der Patentämter etc. bei Feststellung der Rechtsinhaber die Waren vorübergehend anhalten. Wenn der Rechtsinhaber bekannt sei, müsse dieser verständigt werden und innerhalb von drei Tagen ein Rechtfertigungsverfahren einleiten.

Situation in Deutschland

Als nächstes äußerte sich *Herr Hoffmeister* zur deutschen Situation. In Deutschland sei die Umsetzung gegeben, da das vereinfachte Verfahren, das die Kommission eingeführt habe, mit dem identisch sei, das in den deutschen nationalen Vorschriften vorgesehen ist. Es sei Ausgangspunkt der Kommission gewesen, ein Verfahren wie in Deutschland europaweit einzuführen, bei dem Waren angehalten und vom Zoll vernichtet werden können, wenn nicht widersprochen werde. Dieses Verfahren habe man aufgenommen, um das Verfahren europaweit schneller zu gestalten. Insofern sei Deutschland gerüstet, das Verfahren zum 1. Juli 2004 umzusetzen. Für alle Mitglied-

staaten gleichermaßen problematisch sei jedoch der Zeitdruck, dem die Kommission unterliege. Es könne passieren, dass die benötigten Unterlagen nicht rechtzeitig vorliegen. Durch den Beitritt der 10 neuen Mitgliedstaaten habe sich die Zustimmung zur neuen Durchführungsverordnung verzögert. Mit dieser neuen Durchführungsverordnung gingen der Antrag, den ein Rechtsinhaber ausfüllen und die Verpflichtungserklärung, die er unterschreiben müsse, einher. Dies bedeute, dass die Zentralstelle keine Möglichkeit haben, die Wirtschaft zu unterrichten, solange diese Unterlagen nicht vorliegen. Ein positiver Aspekt sei, dass die Rechtsinhaber nicht mehr die langen Wartezeiten bis zur Sachentscheidung der zentralen Behörden zu dulden hätten. Die Kommission habe die Frist auf 30 Arbeitstage festgelegt, so dass die Zentralstelle innerhalb von 30 Tagen über den Antrag zu entscheiden habe. Dies mache die Sache für den Rechtsinhaber schneller, für die Zentralstellen, die viele Anträge habe und zu denen auch die deutsche gehöre, jedoch wegen des Zeitdrucks schwieriger. Im neuen Antragsverfahren käme aber mehr Verantwortung auf den Rechtsinhaber zu, denn mit der Antragsstellung würden die Wirtschaftsunternehmen verpflichtet, ihre Angaben, die den Verdacht einer Zollbehörde ermöglichen sollen, detaillierter darzustellen. Rechtlich habe dies zur Folge, dass diesen Anträgen von den zentralen Behörden nicht mehr stattgegeben würde, wenn die Informationen nicht ausreichten. Diese neue Regelung brächte mehr Brisanz in das Antragsverfahren, machte es aber auch der Zollbehörde vor Ort leichter, die Verordnung sinngemäß einzusetzen.

Offensichtlichkeit, Verdacht – Voraussetzungen für eine Aussetzung der Überlassung

Herr Professor Henke griff das von *Herrn Hoffmeister* genannte Stichwort „Verdacht“ und das von *Herrn Dr. Schrömbges* in dessen Vortrag genannte Stichwort „Offensichtlichkeit“ auf. Er erbat zu diesen Stichworten Beiträge, die diese genauer erläutern und abgrenzen sollten. In der PPVO käme der Begriff „Offensichtlichkeit“ nicht vor, vielmehr würde dort mit dem Begriff „Verdacht“ gearbeitet. *Herr Marosi* bestätigte, dass in der PPVO keine Rede von „Offensichtlichkeit“ sei. Bei der Frage nach den Voraussetzungen, ob die Zollbehörde Waren zurückbehalten oder die Aussetzung der Überlassung verfügen dürfe, müsse man unterscheiden, ob ein Antrag vorliege oder nicht. Läge der Antrag vor, wolle er *Herrn Hoffmeister* Recht geben und ergänzen, dass die Kommission mit den verschärften Regelungen des Antrags auch erreichen wolle, dass die Zollbehörde regelmäßig durch das Vorliegen ein Antrags des Rechtsinhabers tätig werde und das amtswegige Verfahren, das die PPVO auch vorsieht, nur noch ausnahmsweise durchgeführt werden solle.

Die Frage, wann die Ware zurückbehalten, also die Überlassung ausgesetzt werden könne, beantwortete er *Herr Marosi* damit, dass dies immer dann der Fall sei, wenn eine Zollbehörde feststellt, dass Waren zu einem Zollverfahren angemeldet wurden und diese Beschreibung eines Rechtsinhabers im Antrag entsprechen. Es müsse daneben weder ein Verdacht noch eine Qualifikation vorliegen. Wenn die Ware einem Antrag entspreche, sei gemäß der PPVO vorzugehen. Anders liege es im Fall amtswegigen Tätigwerdens, wenn noch kein Antrag und damit auch noch keine Informationen hinsichtlich einer eilfälligen Produktfälschung für ein konkretes Produkt vorliege. Hier stelle die PPVO darauf ab, ob die Abfertigungszollstelle einen hinreichend begründeten Verdacht hat, dass ein Recht geistigen Eigentums verletzt worden sei.

Dies seien die beiden Voraussetzungen, nach denen die Zollbehörden tätig werden können.

Herr Professor Henke stellte daraufhin fest, dass kein Widerspruch zu vernehmen sei und bat *Herrn Dr. Volkmann-Schluck* eine Stellungnahme abzugeben, denn er käme aus dem klassischen gewerblichen Rechtsschutz und sähe somit die Dinge als Vermittler zwischen Wirtschaft und Verwaltung global.

Rechtsschutzmöglichkeiten

Herr Dr. Volkmann-Schluck beschrieb seine anwaltliche Tätigkeit kurz als Vertreter sowohl der Rechtsinhaber als auch der vermeintlichen Verletzer. Er erläuterte, dass Verletzungsprozesse klassischerweise vor den Zivilgerichten geführt werden und das insbesondere mit einstweiligen Verfügungen gearbeitet wird, die in Deutschland innerhalb von ein bis zwei Tagen ergehen. Solche Verfügungen hätten auf den vermeintlichen Verletzer ganz erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen. Er werde blockiert und dürfe seine Ware nicht in den Verkehr bringen. Ähnliche Wirkung, und dies sei eine Parallele zur PPVO, habe das Anhalten der Ware, das bis zu zwanzig Tage dauern könne, was eine relativ lange Zeit sei. Der Importeur habe Verträge mit Abnehmern geschlossen, er habe enge Fristen einzuhalten und unterliege erheblichen Vertragsstrafen, wenn er nicht fristgerecht liefert. Dies könne Schäden in Millionenhöhe hervorgerufen und die Existenz des Importeurs bedrohen. Die PPVO sei also schon im Vorfeld eine scharfe Waffe.

Im weiteren kam *Herr Dr. Volkmann-Schluck* auf die Frage nach dem Anwendungsbereich der PPVO zu sprechen, also wann die Zollbehörde eine Ware anhalten und damit erheblich in den freien Warenverkehr eingreifen dürfe oder solle. Dies sei der Fall, wenn eine Produktpiraterie vorliege. Diese definierte er als identische oder zumindest sehr ähnliche Nachahmungen. Jeder Fälscher versuche, sich so nah wie möglich an das Original heranzuarbeiten. Dies seien die klassischen Pirateriefälle, so wie sie wahrscheinlich auch von der PPVO gemeint seien. Gerade diese verursachten die erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden, weil sie dem Original so ähnlich sind, dass man sie nicht unterscheiden könne. Es sei jedoch nicht Aufgabe der Zollbehörde, beispielsweise im Markenrecht über die Verwechslungsfähigkeit zu entscheiden, z.B. ob „Bit“ mit „Bud“ oder „Evian“, das Wasser, mit „Revian“, einem Wein, verwechselbar seien. In Deutschland gehe man durch Instanzen, und jede Instanz entscheide das anders. Es handele sich hierbei um einen komplexen Abwägungsprozess. Weiterhin stelle sich die Frage, die *Herr Dr. Volkmann-Schluck* im Ergebnis verneinte, ob der Zoll im Geschmacksmusterbereich prüfen und entscheiden solle oder dürfe, ob z.B. eine Lampe, die ein bestimmtes Design aufweist, in Rechte eines anderen Geschmacksmusters eingreife, das ein ähnliches Design aufweist. Seiner Meinung nach solle man sich auf die Pirateriefälle beschränken, damit bei den Importeuren keine Schäden durch rechtswidrig angehaltene Waren entstünden. Zwar gäbe es Erklärungen des Rechtsinhabers über Schadensersatzpflichten, jedoch müsse man über Jahre prozessieren und dann sei fraglich, ob es den Rechtsinhaber überhaupt noch gäbe oder ob er insolvent sei. Er vermisse in der PPVO zum einen den Gesichtspunkt der verfahrensrechtlichen Waffengleichheit und zum andern Rechte des Betroffenen, dessen Ware blockiert wird. Im gewerblichen Rechtsschutz bestehe immer die Möglichkeit, dass jemand, der in einem Schutzrecht angegriffen wird, versuchen wird, wiederum

dieses Schutzrecht anzugreifen. Geschmacksmuster seien lediglich formal, nicht materiell geprüfte und nur registrierte Rechte, deren Bestand ungewiss sei. Die Bestandskraft erweise sich erst im Verletzungsprozess. Patente seien geprüfte Rechte, die mit Nichtigkeitsklagen angegriffen werden könnten, weil sie zu Unrecht erteilt worden sind, beispielsweise, weil die Erfindung am Stand der Technik gemessen nicht neu ist, weil die erfinderische Höhe nicht da ist oder weil der Anmelder bei der Anmeldung den Stand der Technik verschwiegen hatte. Oft würden Patente im Nichtigkeitsverfahren als von Anfang an ungültig erklärt. Diese Waffe der Widerklage auf Löschung oder Nichtigkeit könne man im gerichtlichen Verfahren anbringen und das Gericht werde bei Vorliegen einer Nichtigkeitsklage prüfen, ob die Klage Aussicht auf Erfolg hat oder nicht. Wenn das Gericht meint, die Nichtigkeitsklage habe Erfolg, werde das Verfahren ausgesetzt und eine einstweilige Verfügung aufgehoben. Dies sei ein sehr schwieriger Abwägungsprozess. In Deutschland entschieden dies alles Spezialgerichte, und es gäbe ganz wenige bei Landgerichten ansässige Kammern, die sich mit Patentrechten beschäftigten, weil diese Materie so komplex sei. Deshalb sei es nach Ansicht *Herrn Dr. Volkmann-Schlucks* eine Überforderung der Zollbehörden, über solche Dinge zu entscheiden. Es erscheine ihm schwierig, dass *Herr Hoffmeister*, wenn er ein streitiges Patent vorliegen hat, komplexe Fragen wie das Widerspruchsverfahren oder die Nichtigkeitsklage prüfen würde oder entscheiden könne, ob ihm das Patent bestandskräftig erscheint und er dann Maßnahmen ergreifen könne oder nicht. Selbst die Zivilgerichte hätten mit der Beantwortung solcher Fragen Schwierigkeiten, was die Rechtsprechung zeige. Die Sachentscheidung müsse daher bei den Zivilgerichten liegen.

Trends und Ausblicke

Herr Professor Henke fragte daraufhin *Herrn Hoffmeister* und die Vertreter der anderen Mitgliedstaaten, ob bei den Anträgen ein Trend auszumachen sei, wie viele Anträge es im Bereich der Patentrechte und Gebrauchsmuster gäbe und ob es einen klaren Trend gäbe, dass die Wirtschaftsbeteiligten den Zoll als Service für die Wirtschaft erkennen würden.

Herr Hoffmeister stellte daraufhin fest, dass die Anträge sich in den letzten fünf Jahren gewandelt hätten. Seit Bestehen der Zentralstelle in Deutschland 1995 habe es nur Anträge im Bereich der Marken- und Urheberrechte gegeben. Mit Wandel des EU-Rechts sei auch in diese derzeit noch gültigen PPVO das Patentrecht mit aufgenommen worden. Anfangs seien die Rechtsinhaber und deren Patentanwälte auch aufgrund der bereits dargelegten Schwierigkeiten sehr vorsichtig mit der Zollverwaltung umgegangen und hätten ihr nicht zugetraut, in diesem schwierigen Rechtsbereich entsprechend zu agieren. 25% der derzeit bestehenden 300 Anträge beinhalteten nunmehr jedoch neben dem Markenrecht auch Patentrechtsansprüche. Es gäbe keine Anträge zu Gebrauchsmusteransprüchen, Geschmacksmusterrechte hingegen stiegen an, da sie nicht geprüft würden und leicht zu erlangen seien. Die Entwicklung ginge jedenfalls deutlich in Richtung Patentrechte.

Herr Marosi konnte diesen Trend bestätigen. Er sagte, das Patentrecht sei ein wenig gegenüber der Zollverwaltung in Anspruch genommenes Schutzrecht. Dies sei auch deswegen so, weil es für die Zollverwaltung sehr schwierig sei, brauchbare Kennungshinweise zu liefern, um die Ware erkennen zu können. Die Rechtsinhaber seien

sich bewusst, dass immer die Gefahr bestehe, dass auch Nichtpiraterieware, also Originalware, angehalten würde. Dieser Gefahr sei sich auch die Kommission bewusst gewesen und habe daher im Hinblick auf neu hinzugekommene Schutzrechte versucht, die Qualität der Anträge und Informationen, die sie von den Rechtsinhabern bekämen, zu verbessern, so dass Konfliktsituationen soweit wie möglich ausgeschlossen werden könnten. Zu der leichten Kritik dahingehend, auch Gebrauchsmusterrechte aufzunehmen, sagte *Herr Marosi*, dass es in der Vergangenheit immer so gewesen sei, dass sich die Abfertigungszollstelle auf das konzentriert hätten, was am leichtesten zu erkennen gewesen sei und dass dies Markenverletzungen gewesen seien. Aber aus Sicht dieser Rechtsinhaber sei immer wieder die Forderung gekommen, dass sich die Zollbehörde genauso um sie kümmern solle wie um die Markenrechtsinhaber. Unter diesem Aspekt sei die Erweiterung und Aufnahme der neuen Schutzrechte zu sehen. Allerdings könne man auch mit Hinweis an die Rechtsinhaber nicht oft genug hervorheben, dass es nur sinnvoll ist, tätig zu werden, wenn gute Erkennungshinweise der Zollbehörde geliefert würden. Sonst werde ein Antrag eingebracht, aber mit Sicherheit nie irgendetwas entdeckt.

Herr Professor Henke wies darauf hin, dass es nunmehr elektronische Hilfsmittel im Inter- und Intranet, z.B. den E-Agenten, gäbe, die bei der Erfassung solcher Erkennungshinweise behilflich seien. Daneben seien auch die Zollverwaltung mit der Zentralstelle online und Informationen würde auch auf anderen Verteilwegen weitergegeben. Er fragte dann auch die tschechischen und ungarischen Kollegen nach den Trends in ihren jeweiligen Ländern.

Herr Dr. Kölcsey-Rieden antwortete, dass eine ähnliche Entwicklung auch in Ungarn gäbe. *Herr Dr. Hanslik* bestätigte auch den Trend in seinem Land und führte daneben aus, dass es in Tschechien eine starke Minderheit von Vietnamesen gäbe, die von der gefälschten Rolex bis zum gefälschten Lacoste-Hemd alles herstellten. Der jährliche Schaden belaufe sich insgesamt auf 105 Millionen EUR. Daher spiele sich ein wichtiger Bereich der Zollkontrolle in Standkontrollen ab.

Anwendbarkeit der PPVO bei strittigen Rechtsbeziehungen und Schutzrechten

Herr Professor Henke kam auf den Vortrag *Herrn Dr. Schrömbges* zurück und bat *Herrn Dr. Prohaska-Marchried* um eine Stellungnahme zur Anwendbarkeit der PPVO in Fällen wie den im Vortrag geschilderten Fall eines strittigen Lizenzvertrags. *Herr Dr. Prohaska-Marchried* beurteilte die Anwendbarkeit in einem solchen Fall negativ, da dies klassische Zivilrechtsfragen seien, auf die die PPVO nicht anwendbar sein könne. *Herr Professor Henke* konnte dem zustimmen und verwies auf Art. 3 PPVO 2004 nach dem der Zoll keine Kompetenzen hat, sobald eine Rechtsbeziehung zwischen dem Rechtsinhaber und dem Einführer besteht. *Herr Hoffmeister* bestätigte diese Ansicht vom Grundsatz her, verwies jedoch auf die Problematik, dass sich der zu erzeugende Verdacht auf zwei Situationen beziehe. Zum einen komme es nach der Definition der PPVO nicht nur auf die Waren an, sondern auch darauf, dass die Rechtsverletzung ohne Zustimmung des Schutzrechtsinhabers erfolgt ist. Zu diskutieren sei, wie weit die Zollbehörde zu gehen habe. Im Grunde stimme er mit *Herrn Dr. Schrömbges* überein, dass es im Einzelfall von den vorgelegten Unterlagen abhängen müsse, wie die Zollbehörde sich entscheidet. Es könne nicht sein, dass einer sagt, er

könne nichts beweisen, aber der Zoll solle die Waren anhalten. Genau das solle nach den Abwägungsgründen der PPVO nicht geschehen; vielmehr solle ein Abwägen oder ein qualifiziertes Einbringen von Informationen dazu dienen, dass die Zollbehörde anhand der vorgelegten Unterlagen und des Sachverhalts sagen kann, ob ein Lizenzvertrag bestehe. Ist die Lage aber unklar und offen, so könne es nicht Aufgabe des Zolls sein, eine Ware einfach nur anzuhalten, um in irgendeiner Art und Weise etwas prüfen zu lassen. *Herr Professor Henke* stellte daraufhin kurz fest, dass Verwaltung und Anwaltschaft also nicht zu weit auseinander liegen. *Herr Dr. Volkmann-Schluck* bemerkte zu Art. 3 PPVO, der Zustimmungsfrage, dass dieser den Erschöpfungsfall regele. Das Recht sei dadurch erschöpft, dass der Rechtsinhaber das Produkt selber auf den Markt bringt. Dann könne der Rechtsinhaber nicht mehr verhindern, dass sein Produkt in der EU frei zirkuliert. Darüber hinaus gelte die PPVO auch nicht mehr für solche Fälle, dass Bedingungen mit dem Rechtsinhaber vereinbart wurden, beispielsweise ein Lizenzvertrag abgeschlossen, dieser aber nicht vertragsgemäß erfüllt wurde. Diese Fälle seien insbesondere deshalb herausgenommen worden, weil man annimmt, dies seien zivilrechtliche Fälle, für die der Zoll nicht zuständig sei. Dies schaffe zusätzliche Klarheit.

Verfahren nach Art. 11 PPVO

Herr Professor Henke öffnete daraufhin die Podiumsdiskussion und erbat Fragen aus dem Publikum. Zunächst meldete sich *Herr Lux*, der *Herrn Hoffmeister* bat zu erläutern, wie es möglich sein könne, dass Deutschland insbesondere Art. 11 PPVO nicht umzusetzen brauche, denn das Verfahren nach Art. 11 PPVO sei neu eingeführt und es könne eigentlich nicht sein, dass es in Deutschland auch ohne Umsetzung schon bestehe. *Herr Hoffmeister* erläuterte daraufhin, dass die Verordnung nicht unmittelbar vorschreibe, dass umgesetzt werden müsse, sondern dass die Mitgliedstaaten nur die Voraussetzungen schaffen müssten, dass die PPVO inhaltlich Anwendung findet. In Deutschland stehe dem Verfahren nach Art. 11 PPVO nichts entgegen, so dass es ohne direkte Umsetzung des Art. 11 PPVO angewandt werden könne. *Herr Marosi* stellte noch einmal klar, dass die PPVO nicht vorschreibe, ob der Zoll oder die Gerichte über das Vorliegen einer Rechtsverletzung zu entscheiden haben. Vielmehr sei es jedem Mitgliedstaat freigestellt, wie er diese Frage regeln wolle. *Herr Professor Henke* wandte darauf hin ein, dass eine Harmonisierung gerade Ziel der PPVO sei und dass diese durch die unterschiedlichen Regelungen hervorgerufenen Hemmschwellen gerade abzubauen seien. Er befürwortete jedoch eine ausdrückliche Bezugnahme auf dieses vereinfachte Verfahren des Art. 11 PPVO in den jeweiligen nationalen Regelungen, insbesondere weil dieses Verfahren in 80% der Fälle angewandt werde. *Herr Hoffmeister* ging nochmals auf die Kompetenzverteilung in den einzelnen Mitgliedstaaten bezüglich der Feststellung einer Rechtsverletzung ein und betonte, dass er es nicht für die Aufgabe der Zollverwaltung halte, eine solche Rechtsverletzung festzustellen, sondern dass diese Feststellung den Gerichten obliege.

Schutz von Parallelimporten

Herr Professor Henke erteilte daraufhin das Wort *Herrn van Soest*, Unternehmer im Bereich des duty-free-Handels, der seine Wortmeldung mit der Feststellung begann, dass sich dem Zoll gerade in diesem Bereich viel Arbeit anböte, da gerade multination-

nale Konzerne davon Gebrauch machten, um aufgrund der Währungsparitäten ihre Parallelimporte zu schützen. Diese Multinationals machten eine Art Selbstanzeige, indem sie sagten, die Ware sei nicht verkehrsfähig und müsse daher angehalten werden. Er gehe dabei von Nichtgemeinschaftsware und verbrauchssteuerpflichtigen Waren aus, woraufhin *Herr Professor Henke* bestätigte, dass es sich meist um Nichtgemeinschaftsware oder verbrauchssteuerpflichtige Ware handele. Er verwies auf *Herrn Professor Wittes* Vortrag, der die starke Verzerrung in der PPVO insbesondere hinsichtlich der in Art. 1 PPVO geregelten zollrechtlichen Verfahren angesprochen hatte. Er stellte klar, dass man das gleiche Verfahren auch bei der Ausfuhr von Waren anwenden könne, da insbesondere damit zu rechnen sei, dass jemand Vorerzeugnisse in Drittländer brächte, um sie später als Fälschungen wieder zurückzuholen.

Herr van Soest kam auf den Vortrag von *Herrn Lux* zurück. In diesem hatte er gesagt, dass die Ware ihren Gemeinschaftscharakter durch Eintritt in die Freizone oder ein Verbrauchssteuerlager verlöre und der Weg zurück vom Rechtsinhaber zu beeinflussen sei. *Herr van Soest* bat um Klarstellung, wer in diesem Fall der Rechtsinhaber sei: der Importeur für das jeweilige Land oder derjenige, der das Markenrecht habe registrieren lassen. *Herr Professor Henke* beantwortete diese Frage damit, dass der Einführer nie der Rechtsinhaber sei, sondern dass der Rechtsinhaber immer eine von Einführer verschiedene Person sei. *Herr van Soest* fragte dann *Herrn Hoffmeister*, ob er mit viel Arbeit rechnete, wenn dieser Weg entdeckt sei. *Herr Hoffmeister* stellte klar, dass Parallelimporte nicht Gegenstand der PPVO seien und dass sich von daher diese Problematik für viele Mitgliedstaaten erübrige. In Deutschland sei es jedoch ein wichtiges Thema, da Deutschland nach nationalen Vorschriften vorgehen könne und das Kriterium der „Offensichtlichkeit“ gerade für die deutschen Zollstellen eine große Rolle spiele. Die deutschen Zollstellen würde keine Ware anhalten und dann versuchen, sich bei der Feststellung der Offensichtlichkeit helfen zu lassen. Offensichtlichkeit bedeute, dass zu Beginn der Schutzrechtsinhaber der Zollbehörde die Möglichkeit gibt, selbst Feststellungen zu treffen, die offensichtlich sind. Lügen diese nicht vor, was in Deutschland meist der Fall sei, weswegen auch sehr wenig Parallelimporte beschlagnahmt würden, unternehme die Zollbehörde mangels Offensichtlichkeit nichts. In Fällen in denen ein Rechtsinhaber der Zollbehörde einen konkreten Anhaltspunkt gibt, um selbst die Offensichtlichkeit feststellen zu können, könne sie eingreifen. Insofern stimme er dem BFH zu, der entschieden hatte, dass die Zollstelle handeln könne, wenn zu Beginn der Zollstelle genügend Informationen gegeben werden und sie die aufgrund dessen die Offensichtlichkeit feststellen könne. Nicht jedoch dürfe sie erst anhalten und danach fragen, ob eine Offensichtlichkeit vorliege.

Die Frage von *Herrn van Soest*, ob beispielsweise das Unternehmen Asbach Uralt Waren nach Usbekistan ausführen und dann den Zoll anweisen könne, die Waren anzuhalten, sobald sie zurück in die EU kommen, wurde allgemein von den Experten mit der Begründung verneint, dass in einem solchen Falle die Ware schon einmal Freiverkehrsware gewesen sei und daher die Erschöpfung schon eingetreten sei. *Herr Professor Henke* erläuterte darüber hinaus, dass dies ein Fall des Art. 3 sei und damit kein Anwendungsfall der PPVO vorliege, so dass die Zentralstelle nicht im Antragswege und die Zollstelle nicht im praktischen Abfertigungsgeschäft tätig würde. Dies sahen die Kollegen aus Österreich genauso.

Verpflichtungserklärung

Als nächster meldete sich *Herr RA Hopfner* zu Wort. Er fragte, ob es im Zusammenhang mit den von *Herrn Dr. Volkmann-Schluck* genannten Verpflichtungserklärungen auch Sicherheitsleistungen gäbe, und wenn ja, nach welchen Kriterien diese Sicherheitsleistungen verlangt würden.

Herr Dr. Volkmann-Schluck beschrieb die Verpflichtungserklärung als ein „Stück Papier“, dessen Werthaltigkeit sich im Falle einer ungerechtfertigten Beschlagnahme erst beweisen müsse. Sie sei eine Belastung des Importeurs. Eine Sicherheitsleistung sei natürlich eine pragmatische Möglichkeit. *Herr Hoffmeister* widersprach und stellte klar, dass eine Sicherheitsleistung innerhalb der EG-Verordnung nicht mehr möglich sei, denn diese schriebe klar vor, wie der Antrag auszusehen habe. Diese Verpflichtungserklärung gäbe es, weil die Wirtschaft der Kommission vorgeschlagen habe, ein einheitliches Sicherheitsverfahren zu wählen, bei dem man kein Geld, sondern nur eine Unterschrift leisten muss. Die Verpflichtungserklärung sei der Blankoscheck des Rechtsinhabers. Daneben gäbe es in dem EG-Verfahren keine andere Möglichkeit als diese Verpflichtungserklärung, die nicht nur zur Zahlung, sondern auch zu Verantwortlichkeiten verpflichte. Diese Form sähen auch die EU-Verordnung und die Durchführungsverordnung letzter Text vor; weitere Möglichkeiten einer Sicherheitsleistung gäbe es jedenfalls nach den EU-Vorschriften nicht. *Herr Marosi* wandte ein, dass diese Verpflichtungserklärung nicht über zu bewerten sei. Es gäbe auch in Art. 19 III PPVO die Bestimmung, dass sich die zivilrechtliche Haftung des Rechtsinhabers nach den nationalen diesbezüglichen Rechtsvorschriften richtet. Die Haftung des Rechtsinhabers besteht unabhängig davon, ob die Verpflichtungserklärung unterschrieben werde oder nicht. Diese Erklärung und die Hinweise auf mögliche Rechtsfolgen habe seiner Ansicht nach im Falle einer Antragsstellung eher deklaratorischen Charakter, damit der Rechtsinhaber dezidiert zur Kenntnis nimmt, worauf er sich einlässt, wenn er so einen Antrag einbringt. Aber durch diese Erklärung werde keine zivilrechtliche Vereinbarung mit der Zollverwaltung eingegangen, aufgrund derer Zahlungsverpflichtung entstehen könnten.

Als letztes fragte *Herr Professor Argawal*, wie lange die Registrierung eines Patentrechts dauere und wie schnell man im Falle einer Verletzung Hilfe vom Gericht bekäme. *Herr Dr. Volkmann-Schluck* sagte, er könne nur für Deutschland sprechen, wo viel mit einstweiligen Verfügungen gearbeitet werde und eine solche einstweilige Verfügung innerhalb von ein bis zwei Tagen zu bekommen sei. Ein Gerichtsverfahren durch alle drei Instanzen dauere hingegen zwei bis vier Jahre.

The Energy Taxation Directive

Hans Larsen, Ministry of Taxation, Copenhagen

Main reasons for the Energy Taxation Directive

There was a need for creation of a framework for taxation of energy products and electricity which could open the possibility for a restructuring and modernisation of national taxation schemes with a view to fulfil targets about employment, environment, energy and transport policies. The limited scope of the mineral oils taxation directive from 1992 had led to proliferation of national taxes on various energy products, which differed widely in design and tax rates that could be detrimental to the proper functioning of the internal market. This situation could give rise to distortion due to tax competition and it could prevent Member States from restructuring their tax systems in a greener way. Therefore the proper functioning of the internal market required a framework for taxation of all energy products and electricity with a minimum taxation and an increase of the present minimum rates for mineral oils particular for propellants. The framework should also give the Member States the flexibility necessary to define and implement policies appropriate to national circumstances.

Furthermore the taxation of energy products and electricity is one of the instruments available for achieving the objectives laid down in the Kyoto Protocol in the most cost efficient way.

It was a requirement for the Member States' political acceptance of the directive that it was so flexible that Member States who already had introduced national taxation on energy products and electricity should be able to maintain the basic structure of their taxation and that they should not be obliged to abolish taxation in sectors where it was introduced. It was also a requirement that the directive should give Member States and operators a high level of legal certainty of tax reductions and exemptions adopted in accordance with the directive in the light of the Commission's application of the state aid rules.

Further it was also considered necessary to allow transitional periods to Member States, who would have difficulties with the implementation of the new minimum level of taxation and it was considered reasonable that Member States, who should carry through the greatest adaptations in the tax rates, should also be given the longest periods.

The scope of the directive (article 2)

The directive widens the scope of the previous mineral oils directive to nearly all energy products intended for use as heating fuel or motor fuel (mineral oils, natural gas, coal, bio fuels and biomass, any other products used as motor fuel and any other hydrocarbon used for heating purposes) and electricity.

Some energy products and uses of energy products and electricity are outside the scope of the directive. It concerns wood, peat and output taxation of heat. These energy sources have only a limited intra-community trade therefore it is up to Member States to decide whether they will tax or not.

Outside the scope of the directive are also energy products used for purposes other than as motor fuel and heating fuels (e.g. raw materials and lubricants) and dual use of energy products, which means that they are used both for heating fuel and for purposes other than as motor fuel and heating fuel. Energy products used for chemical reduction and in electrolytic and metallurgical processes shall be regarded as dual use. Electricity used in similar ways shall be treated on an equal footing. Further electricity, when it accounts for more than 50 per cent of the cost of a product, is outside the scope of the directive. Finally energy products and electricity used in mineralogical processes are outside the scope of the directive.

The exclusion of certain energy products and uses of energy from the scope of the directive means that Member States may apply national taxation or exemptions on the uses of the energy products and electricity in question if they wish to do so. The reason for the exclusion was that some Member States already had introduced taxation for environmental reasons, while others were strongly opposed to introduce taxation because of problems with the international competitiveness for the industry concerned. A facultative solution would not have given the required legal certainty for the Member States and operators according to the Commission's application of the state aid rules, because taxation below the Community minimum rates was considered to be state aid, which could only be approved to a limited duration of five years and which should fall to zero by the end of five years. An obligatory exemption would not involve state aid but would neither fulfil the environmental requirement to the directive. Since the directive intends to tax energy products when they are used as heating fuel or motor fuel, it was a flexible solution to consider it to be in the nature and the logic of the tax system to exclude energy products and electricity from the scope of the directive when they are used for other purposes than as motor fuel or as heating fuel. Such exemptions and differentiations do not involve state aid.

The tax structure

The directive gives the Member States a possibility to apply differentiated tax rates between business and non-business use provided that they respect the minimum rates. Business use is defined as economic activities of producers, traders and persons supplying services carried out by a business entity with a view to supply goods and services. It was inspired by the definition in the VAT directive. With a view to avoid tax manipulation it has been considered appropriate to lay down that a business entity cannot be smaller than a part of an enterprise or a legal body that constitutes an entity which is capable to function by its own means. Without such a business concept it would be possible to introduce artificial business entities with a view to get tax reductions as energy intensive business. In general it is up to Member States to introduce the necessary legislation to avoid tax manipulation.

It has also been decided that Member States may limit the scope of the reduced level of taxation for business use, which means that they can treat some business use in the same way as non-business use (article 11.4). During the negotiations it was consid-

ered that the energy consumption in certain business uses was of a nature similar to households (e.g. liberal professions) and therefore it should be up to Member States to decide whether all businesses should benefit from the tax reductions. It is, however, an open question to which extent Member States may limit the scope of business use.

Beyond this the directive contains a list of cases where Member States may apply differentiated rates. The rates may be differentiated according to the quality of the energy product (e.g. lower rates for cleaner qualities) and according to quantitative consumption levels for electricity and energy products used for heating purposes (e.g. lower rates if the consumption of energy products and electricity exceeds certain levels). Further it is possible to differentiate for uses in local passenger transport (including taxis), waste collection, armed forces, and public administration, disabled people and ambulances.

The directive offers also possibilities for Member States to apply lower rates on commercial diesel than on non-commercial diesel provided that the Community minimum rates are respected and the rate on commercial diesel does not fall below the national level in force on 1 January 2003. Commercial diesel is defined as gas oil used as propellant for lorries with a maximum permissible weight of not less than 7.5 ton and for busses and coaches. The differentiation in the diesel rate, which was not possible according to the mineral oils directive, makes it now possible for Member States to align the excise duties on non-commercial diesel and unleaded petrol, without being detrimental to the road-haulage industry.

Obligatory exemptions and tax refunds (article 14 and 21)

Member States shall exempt energy products and electricity used to produce electricity. Instead they shall tax electricity at the time of supply of the distributor (out-put taxation). The reason for this solution was that it would be possible for Member States to apply a border tax adjustment in connection with import and export of electricity. Another solution would have been to tax the fuels used for generation of electricity (in-put taxation) and exempt electricity but it would be in conflict with international legislation as well as EU legislation to apply border tax adjustments because electricity is generated in different ways and from different sources, and when it is on the grid it is not possible in an unambiguous way to distinguish electricity according to its origin.

Further Member States shall exempt energy products used as fuel for air navigation and sea navigation, other than for private pleasure purposes. It is, however, possible for the Member States to limit the scope of these exemptions with a view to tax domestic air and sea navigation but also to enter agreements with other Member States with a view to waive the exemption. If Member States apply taxation, the level of taxation may be below the minimum level.

It has also been laid down in the directive (article 21.3) that energy producers (e.g. refineries and power stations) shall be exempted from taxation of the use of own-produced energy products when they are used for the production of the same kind of energy products (e.g. mineral oils for refinery of mineral oils and electricity for generation of electricity). If the energy producers consume other energy sources than they produce themselves, Member States may exempt this consumption from taxation.

If the consumption is not related to the production of energy products, but for other purposes and in particular for the propulsion of vehicles, it shall be taxed.

Facultative exemptions and tax refunds (article 15 and 16)

With a view to promote more efficient and environmentally friendly use of energy products and to promote the use of alternative energy sources and renewable forms of energy, Member States may apply total or partial exemptions or reductions in the level of taxation for specific energy products and processes of electricity and heat or specific uses of energy products.

The directive allows Member States to exempt or reduce excise duties on bio fuels and other products produced from biomass. If the bio fuels are blended with other taxable energy products, the tax reduction may not be greater than the amount of taxation payable on the volume of the bio fuels present in the final products. To avoid over-compensating for the extra costs involved in the manufacture of the bio fuels, the exemption or the reduction in taxation shall be adjusted to take account of changes in raw material prices of the bio fuels. Further the exemption or reduction may be granted under a multi annual programme where the operator can get an authorisation for more than one year but not more than 6 years. This period may be renewed. As part of a multi annual programme authorised prior to 2012 Member States may apply the exemption and reductions after the end of 2012 and till the end of the multi annual programme. The Member States shall communicate to the Commission every twelve months the schedule of tax reductions or exemptions. The arrangement for bio fuels has to be evaluated by the Commission before the end of 2009.

If there should be introduced legally binding obligations for Member States to place bio fuels on their markets the exemptions and tax reductions on these products shall be repealed.

As far as electricity is concerned, Member States may apply total or partial exemptions if the electricity is based on solar, wind or hydro power or it is electricity generated from bio mass or from products produced from bio mass or from fuel cells and methane emitted by abandoned coal mines. Because it has been decided to apply output taxation on electricity, and because it may be difficult to separate electricity from the abovementioned sources from electricity with another origin it is allowed to refund to the producers all or part of the amount of tax paid by the consumer on electricity from these sources.

Further Member States may apply reduced rates or exempt energy products and electricity used for combined heat and power generation. The same applies for electricity generated from combined heat and power generation provided that the combined generators are environmentally friendly. The higher the standard rate on fuels and electricity is, the greater is the advantage of the tax reduction or the exemption. At the same time there is also a fuel saving from the combined production of heat and power compared to separate production of the same amount of heat and power. In this way there may be given considerable incentives to use the fuels in power stations in an efficient way and particularly in high efficient cogeneration where fuels may be exempted as well as the electricity. It was not possible to reach an agreement on a common definition of “environmentally friendly” or high efficiency

cogeneration. Therefore it is up to Member States to apply national definitions, until the Council adopts a common definition.

Natural gas may also benefit from a reduced rate if the share of natural gas in final consumption was less than 15 per cent in year 2000. The tax reduction may apply until the end of 2013 or until the national share of natural gas in the final energy consumption reaches 25 per cent, whichever is the soonest. When the share reaches 20 per cent the Member States shall apply a positive rate.

The directive gives also a possibility for Member States to apply exemptions or tax reductions to energy products and electricity used for agricultural, horticultural or piscicultural works and in forestry. Before 2008 the Council shall examine if the possibility of applying a level of taxation down to zero shall be repealed.

Member States may apply total or partial exemptions or reductions in the level of taxation to fuels and electricity used by households and charity organisations because of social and distributional reasons.

Specific reductions for business use

There is agreement that taxation on energy products and electricity used in energy intensive businesses exposed to international competition may have the effect of placing them at a disadvantage in competition with foreign firms who do not have to pay similar taxes. This disadvantage could in principle be eliminated if there was a possibility for Member States to apply a border tax adjustment arrangement where competing imports were charged with taxes and where energy taxes were reimbursed on exports. This principle can be applied as far as electricity is concerned, because it is an output tax, but not in cases where the energy products and the electricity are used as inputs in processing of other goods, because it is impossible in an unambiguous way to ascertain the energy content and origin of the energy of the final goods. Therefore it was necessary to give a possibility for a lower taxation for energy intensive businesses. It is a condition that the minimum levels of taxation are respected on average for each business. This means that some parts of the energy consumption may be taxed at a lower rate than the minimum rate if other parts are taxed at a higher rate.

An energy intensive business is defined as a business entity where either the purchases of energy products and electricity amount to at least 3 per cent of the production value or the national energy tax payable amounts to at least 0.5 per cent of the value added. During the negotiations there was a discussion about the last criteria whether the “energy tax payable” should be “the national tax payable” implying the use of the national tax rate or whether it should be “the minimum tax payable” implying the use of a common reference tax rate. The prevalent view was in favour of using the national tax payable. The advantage of using this definition is that it provides the Member States with the possibility to grant tax reductions according to the actual energy tax burdens carried by business before the tax reduction and to use the percentage as a cap of the taxation. The disadvantage is that it is less harmonised, as the type of business eligible for tax reductions will vary according to the particular levels of energy taxation applied in each Member State. The higher the national taxation is, the easier it is to exceed the 0.5 per cent of the value added and the more businesses can be considered energy-intensive. But Member States who apply high energy tax rates may also have an interest in applying the possibility in the directive to

restrict the number of energy intensive enterprises by application of more restrictive concepts including sales value, process and sector definitions.

It was also considered reasonable to give a possibility for a reduced tax level for undertakings or associations of undertakings which enter into agreements about energy savings or are covered by tradable permit schemes or equivalent arrangements provided they lead to the achievement of environmental protection objectives or to improvements in energy efficiency.

As far as energy intensive businesses are concerned, Member States may apply a level of taxation down to zero and a level of taxation down to 50 per cent of the minimum levels for non-energy intensive businesses. It is a condition that the businesses concerned enter into agreements, tradable permit schemes or equivalent arrangements, which must lead to the achievement of environmental objectives or increased energy efficiency, broadly equivalent to what would have been achieved if the minimum rates had been observed.

As regards tradable permit schemes it was stated in the Council minutes that on the basis of a proposal from the Commission, the Council undertakes to positively examine tax measures which will accompany the future implementation of a Community emission trading scheme, particularly in order to avoid double taxation cases.

Minimum rates

The directive updates the minimum rates for mineral oils, which have not been revised since 1992 and it introduces new minimum taxes on coal, natural gas and electricity. The previous minimum rates on mineral oils were increased by 15 to 25 per cent from 1.1.2003 and the greatest increases were on motor fuels used as propellant. From 1.1.2010 the diesel rate will be increased further by 10 per cent. The minimum rates on some of the energy products appear from the following table.

	Minimum rates before 1.1.2003	Minimum rates from 1.1.2003	Minimum rates from 1.1.2010
Leaded petrol (EUR/1000 l.)	337	421	421
Unleaded petrol (EUR/1000 l.)	287	359	359
Diesel used as propellant (EUR/1000 l.)	245	302	330
Diesel used for industrial purposes (EUR/1000 l.)	18	21	21
Gas oil for heating purposes (EUR/1000 l.)	18	21	21
Heavy fuel oil (EUR/1000 l.)	13	15	15
Natural Gas (EUR/GJ)	None	0.15 (business) 0.3 (non-business)	0.15 (business) 0.3 (non-business)
Coal (EUR/GJ)	None	0.15 (business) 0.3 (non-business)	0.15 (business) 0.3 (non-business)
Electricity (EUR/MWH)	None	0.5 (business) 1.0 (non-business)	0.5 (business) 1.0 (non-business)

State aid

A crucial issue during the negotiations on the energy taxation directive was the legal certainty of the possibilities of tax reductions granted by Member States to companies in the light of the state aid legislation applied by the Commission. The greater the harmonisation of structures and rates of excise duties are, the greater are the possibilities that they are compatible with the state aid rules. An obligatory exemption in a directive would not be considered to be state aid. But the problem was that Member States did not agree to a fully harmonised tax system. Some Member States had already introduced taxation and were not ready to go back, and other Member States were not ready to introduce taxation along the same lines. The requirement about legal certainty should, however, not be solved at the expense of distortion between taxed and untaxed sectors and by losing environmental performance.

So the question was whether there should be obligatory exemptions particularly in the use of energy products and electricity in metallurgical, electrolytic and mineralogical processes as well as in chemical reductions or whether the exemption from taxation should be facultative.

The solution which was found excluded the above mentioned processes from the scope of the directive together with an interpretative declaration by the Council and the Commission, which gives the Member States and operators a high level of legal certainty. Firstly, it was stated that the energy taxation directive is in compliance with Community commitments to integrate environmental concerns into the energy taxation area and that the Commission should go to the greatest possible length to ensure that measures taken by Member States in accordance with the exemptions and tax reductions laid down in the directive will be considered compatible with state aid rules. Secondly, it was stated that Member States may notify for approval comprehensive state aid schemes laying down the general rules and conditions Member States will apply when granting aid in relation to the energy taxation directive. After their authorisation, these regimes do not require further notification of individual cases of application to specific sectors or companies. Thirdly, it was stated that energy products and electricity should essentially be subject to a Community framework when used as heating fuel or motor fuel. It can then be considered that it is in the nature and logic of the tax system to exclude from the scope of the framework dual uses and non-fuel uses of energy products as well as mineralogical processes. Member States may then take measures to tax or not to tax or apply total or partial taxation to each use. Electricity used in similar ways should be treated on an equal footing. Such exceptions to the general system or differentiations within that system, which are justified by the nature or general scheme of the tax system, do not involve state aids.

On the other hand it is decided in article 26 that measures such as tax exemptions, tax reductions, tax differentiations and refunds of tax foreseen within the meaning of this directive might constitute state aid, why they have to be notified to the Commission according to the state rules. Member States had a preference for the deletion of this provision because they found that if they introduced tax reductions and exemptions in accordance with the directive it should not be possible for the Commission to overrule it according to the state aid rules. It is the position of the Commission that the directive and a statement cannot release Member States from the obligations laid down in the treaty. But hopefully the Commission will also in practise go to the

greatest possible length to ensure that the Member States' implementation of the directive will be considered compatible with the state aid rules.

Conclusion

The energy taxation directive widens the scope of the previous mineral oils directive to nearly all energy products intended for use as heating fuel or as motor fuel and electricity. It increases the minimum rates on mineral oils by 15 to 25 per cent with the greatest increases on motor fuels used as propellant and with a further increase on diesel, and it introduces new minimum rates on coal, natural gas and electricity.

The directive also lays down a structure that gives the Member States possibilities to differentiate tax rates between business and non-business use of energy products and electricity. It also gives Member States possibilities to apply total or partial tax reductions for specific energy products and processes of electricity and heat or specific uses of energy products. The exclusion of the scope of the directive of dual use and non-fuel use of energy products as well as mineralogical processes gives Member States possibilities to apply national taxation or exemption if they wish so. Further the directive also allows Member States to apply lower taxation for energy intensive business, because of the risks of a loss of international competitiveness. Member States may apply taxation below the minimum level for undertakings that enter into agreements, tradable permit schemes or equivalent arrangements.

The directive has been criticised that the minimum level of taxation is not ambitious enough from an environmental perspective, that it is too flexible with regard to the possibilities for application of exemptions or reduced rates or exclusion of the scope of the directive, and that the transitional periods are too generous. But it was a compromise where nobody could be fully satisfied and all had to make concessions.

Even if the directive can be criticised, it will reduce distortion of competition that currently exists between Member States as a result of divergent tax rates. Further the widening of the scope of the taxable field to all energy products and electricity will reduce distortion of competition between mineral oils and other energy products. It will also increase the incentives to use energy more efficiently and to promote alternative energy sources and renewable energy, so as to cut CO₂ emissions. Finally it will give more legal certainty to Member States and to operators.

Umsetzung der Energiesteuer-Richtlinie in das nationale Recht

**Kurzinformationen und Round-Table-Diskussion
mit Beiträgen von Larsen,
Mag. Pilz und
Prof. Dr. Schröer-Schallenberg**

Moderation: Rechtsanwalt Günter Roeder, BASF AG, Ludwigshafen

zusammengefasst von Dr. Thomas Möller, Osnabrück

Der erste Veranstaltungstag endete fachlich mit einer Round-Table-Diskussion zu der Umsetzung der Energiesteuer-Richtlinie in das nationale Recht. Dies geschah unter der Beteiligung der Referentin *Prof. Dr. Sabine Schröer-Schallenberg* und der Referenten *Hans Larsen* und *Mag. Rainer Pilz* unter der Moderation von Rechtsanwalt *Günter Roeder*.

Da die Zeit für die Diskussion wegen des anstehenden Rahmenprogramms knapp wurde, wurden einzelne Themenbereiche zu der Umsetzung der Energiesteuer-Richtlinie diskutiert. Nach einem kurzen Resümee der Beiträge der Referentin und der Referenten strukturierte *Herr Roeder* die Diskussion in die vier Schwerpunkte „Stand der Umsetzung“, „Inhalt von Art. 2 Abs. 4 Energiesteuer-Richtlinie“, „Input- und Outputbesteuerung bei der Stromerzeugung“ und „Möglichkeiten zur Steuerbefreiung und zur ermäßigten Besteuerung im betrieblichen Bereich gemäß Art. 17 Energiesteuer-Richtlinie“. Die Teilnehmer der Veranstaltung wurden in die Diskussion einbezogen, so dass Verständnisfragen und aufgezeigte Zweifelsfälle eine lebhafte Atmosphäre auslösten.

Stand der Umsetzung

Frau Prof. Dr. Schröer-Schallenberg führte aus, dass in Deutschland eine Umsetzung der Energiesteuer-Richtlinie zum 1.1.2005 angedacht, aber eine Verzögerung möglich sei. Ein Schwerpunkt der Arbeiten zur Umsetzung seien die Steuergegenstände. Nach Aussage von *Herrn Mag. Pilz* wird die parlamentarische Beratung der Regierungsvorlage der österreichischen Regierung voraussichtlich im Sommer 2004 abgeschlossen sein. Auch hier sind die Steuergegenstände und die Steuersätze ein Schwerpunkt der Arbeiten bei der Umsetzung der Energiesteuer-Richtlinie. Der Steuersatz für die in Österreich zum 1.1.2004 eingeführte Besteuerung der Kohle („Kohlesteuer“) beträgt 50 Euro/Tonne. In Dänemark sind nach den Worten von *Herrn Larsen* lediglich Anpassungen im nationalen Recht erforderlich. Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen würden nach seiner Meinung auch zu einer Vereinfachung des Steuersystems führen. Die Verabschiedung der Änderungen in das nationale Recht seien in Dänemark für den 4.7.2004 vorgesehen.

Inhalt von Art. 2 Abs. 4 Energiesteuer-Richtlinie

Nach Aussage von *Frau Prof. Dr. Schröer-Schallenberg* lässt Art. 2 Abs. 4 Energiesteuer-Richtlinie einen individuellen nationalen Gestaltungsspielraum zu. Deutlich wird dieses z.B. bei der Ermäßigung für den Verbrauch von Energieerzeugnissen zu Heizzwecken. Unter Hinweis auf die vom Bundesfinanzhof entwickelte Rechtsprechung und das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 29.4.2004 in der Rechtssache C 240/01 verdeutlichte sie die damit verbundene Problematik am Beispiel der gemeinschaftswidrigen deutschen Auslegung des Begriffs „Verheizen“ in Abgrenzung zu den anderen Zwecken, die eine Steuerbefreiung begründen. Für die konkrete Umsetzung biete das Urteil des Europäischen Gerichtshofs nach ihren Worten keine Lösung.

Herr Larsen vertrat unter Hinweis auf eine Protokollerklärung des Rates die Meinung, dass den Mitgliedstaaten wegen der „Kann“-Bestimmung ein Ermessen eingeräumt sei. In Dänemark ist die Schwerindustrie weniger problematisch.

Input- und Outputbesteuerung bei der Stromerzeugung

Frau Prof. Dr. Schröer-Schallenberg ging auf Fragen zum Energieeinsatz bei der Stromerzeugung ein. Die Frage einer Steuerbefreiung von verwendeten Energieerzeugnissen bei der Stromerzeugung werde aus dem Blickwinkel der Energiesteuer-Richtlinie diskutiert. Grundsätzlich soll an der bestehenden Input-/Outputbesteuerung bei der Stromerzeugung festgehalten werden. Die Begünstigung der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung soll beibehalten werden. Die politischen Vorgaben hinsichtlich der Besteuerung der Kohle („Kohleverstromung“) sind in Deutschland noch nicht klar. Aus Umweltsicht müsse auch Kohle und nicht nur das Gas besteuert werden. Die Inputbesteuerung führt zu der extremen Frage: Alles besteuern oder alles nicht besteuern? Der bisherige Stand der steuerlichen Vergünstigungen soll in Deutschland grundsätzlich beibehalten werden.

Nach Aussage von *Herrn Mag. Pilz* gibt es in Österreich keine Pläne für eine Inputbesteuerung bei der Stromerzeugung. Die Vorschriften zum Wahlrecht zwischen Input- und Outputbesteuerung bei der Stromerzeugung sind nach seiner Meinung problematisch.

Möglichkeiten zur Steuerbefreiung und zur ermäßigten Besteuerung im betrieblichen Bereich gemäß Art. 17 Energiesteuer-Richtlinie

Frau Prof. Dr. Schröer-Schallenberg wies darauf hin, dass nach der zur Zeit in Deutschland geltenden Rechtslage Unternehmen des produzierenden Gewerbes im Stromsteuerbereich Steuerermäßigungen gewährt werden. Entsprechendes gilt für Unternehmen des produzierenden Gewerbes im Mineralölbereich. Über einen tragbaren Selbstbehalt hinaus sollen Unternehmen des produzierenden Gewerbes zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen nicht weiter belastet werden. Ist die trotz der steuerlichen Vergünstigungen noch verbleibende steuerliche Belastung aus wirtschafts- und wettbewerbspolitischer Sicht noch zu hoch, kommt stromsteuerrechtlich und mineralölsteuerrechtlich eine weitere Entlastung in Betracht (Spitzenausgleich). An den diesbezüglichen Definitionen soll festgehalten werden. Die Beihilfegenehmi-

gung der Kommission ist hierfür bis zum 31.12.2006 befristet und wegen dieser Befristung mit Art. 17 Abs. 1 Buchstabe a) Energiesteuer-Richtlinie vereinbar.

Nach Aussage von *Herrn Mag. Pilz* „planfondiert“ Österreich die Steuern auf Erdgas und Strom im Falle der betrieblichen Verwendung mit 0,35% der Wertschöpfung. Die Definition der betrieblichen Verwendung und die Berechnung der Wertschöpfung deckt sich mit den Bestimmungen der Energiesteuer-Richtlinie. Österreich beabsichtigt möglichst wenig an der bestehenden Struktur der Steuerermäßigung für energieintensive Betriebe zu ändern.

Nach den Worten von *Herrn Larsen* beabsichtigt Dänemark die Steuersätze im betrieblichen Bereich zu ändern.

Herr Roeder schloss die Diskussion mit Blick auf die Uhr und verwies auf die mögliche Fortführung bei einem Glas Wein am Abend. Er fasste zusammen, dass das europaweite Auseinander etwas Wunderbares sei; es führe zu Wettbewerb.

World Customs Organization and Risk Analysis Systems

Georg-Dieter Gotschlich, Ministerialrat a.D.
and Director (ret.) World Customs Organization/CCC, Königswinter

The World Customs Organization (legally still the Customs Cooperation Council CCC) in Brussels/Belgium has developed a number of tools for their members to introduce and to deal with Risk Assessment, Profiling and Risk Management in their fight against fraud, smuggling and the illicit traffic of drugs and psychotropic substances. These tools are available to members in the form of documents, Powerpoint Presentations, Videos, Guidelines, Training Modules and online as e-learning programmes.

The author, who has been Director for Facilitation and Enforcement (now Compliance) in the organization gives an overview in an outline of details of risk analysis systems on the basis of this material and the WCO Risk Management Guide. A list of materials and a description of the programme of the online e-learning is also included.

Introduction

Any organization benefits from the application of a risk management strategy since this benefits organizational performance as a whole. Risk management in any organization consists of well-defined steps which, when taken in sequence, support better decision making by contributing to greater insight into risks and their impacts.

For customs administrations adoption of risk management as an organizational philosophy is essential since it provides quantifiable improvements in the effectiveness and efficiency of the administration as a whole. Risk Management can operate in any organization with manual or automated application ranging from tactical to strategic approaches. It can be applied to nearly every decision-making situation.

The WCO defines Risk Management as the systematic application of management procedures and practices providing Customs with the necessary information to address movements or consignments which present a risk. This focus is necessary since the fundamental task of the Customs is to control the movements or consignments across national frontiers and ensure compliance with national laws. When adopted as a management philosophy it enables the Customs to not only carry out its key responsibilities effectively but also organize its resources and deploy them in a manner so as to improve its overall performance.

Such a fundamental approach has the potential to radically improve effectiveness and efficiency and can help significantly in the ability to deploy resources towards the greatest areas of risk. Risk management should not be confused with “risk assessment” which comprises of a series of technical processes intended to identify and quantify individual risks.

In the past, risk management has been perceived as a process utilized only by highly developed customs administrations with automated and fully computerized systems. This is a misconception as risk management programmes are relevant to all customs administrations.

Effective risk management can operate in any organisation with manual or automated application, ranging from tactical to strategic approaches. Effective risk management will require managers and staff to understand the nature of the risks in their work areas and systematically identify, analyse, evaluate, treat, monitor and review those risks. This process will provide management and staff with a rigorous and defensible tool to assist in decision making.

The benefits of risk management to customs administrations can be categorized in the following way:

- Achieving organizational objectives
- Improved management processes
- Improved public and business profile.

The benefits emanating from these categories include:

- Better use of existing resources, or the capacity to work with fewer resources
- Dedicated resources to the greatest risk areas
- Increased facilitation, flow of goods and inward investment

Customs administrations operating in the modern global economy are faced with a complex range of challenges. The prime responsibilities remain the collection of revenues and the protection of society, but these demanding tasks must be performed effectively and efficiently, whilst at the same time facilitating the flow of legitimate goods. Senior customs managers are also required to deliver greater outputs with the same, or fewer resources. Such changes require us to adopt a completely new approach to managing our customs business and to develop new strategies. The traditional customs methods of control, based upon percentage and random selection criteria, fall a long way short of our business objectives and expectations today.

Most would agree that there is a need to progressively implement a system of “intelligent controls” where the risks have been assessed and appropriate resources have been deployed to meet the challenge. At first sight this approach seems to be logical and achievable, but implementing “risk management” affects all aspects and functions of the customs’ business. For those customs administrations taking their first steps towards the introduction of risk management, the whole process can seem a daunting task, but the benefits are considerable and can assist customs administrations in meeting national government objectives.

Further benefits are, for example:

- More “intelligent” approach and professionalism of personnel
- Better outcomes and results, leading to compliance with national government objectives

In the past, and in order to introduce the risk management process, the WCO Secretariat and Members have tended to compartmentalize their methods of delivery. For

example, by developing highly technical “risk assessment, profiling and targeting” regimes in the area of enforcement controls when dealing with the movement of passengers and goods or, by applying a number of specific risk management measures in respect of the Kyoto Convention. These are clearly valuable first steps and help to form the foundations of successful risk management regimes. It is important however for Heads of Administrations, senior managers and all customs personnel, to understand that risk management affects all areas of customs business and should not be confined to a series of single processes. Therefore Risk Management should be dealt with in conjunction with Chapter 6 of the Revised Kyoto Convention, which remains the substantive reference resource for risk management.

The experience of customs administrations where risk management is already operating is very positive. In most cases full implementation has taken a number of years. The work has not been easy and many problems are still being solved with development work continuing, but in a number of member countries, for the first time, Heads of Administration are able to demonstrate to government ministers that they can:

- Quantify risk using scientific methods;
- Manage risk, by deploying staff to address the greatest areas of risk, whilst allowing legitimate trade to flow freely;
- Significantly improve outcomes with the same, or fewer resources.

Such a series of positive results justifies customs commitment to risk management, enhances professionalism, facilitates development of legitimate trade, increases overall business confidence, helps to promote inward investment and stimulates national economies.

Management planning

Resource implications and managing change

Implementation of risk management affects the way in which customs’ business is managed and therefore has resource implications across all customs business areas. Those senior officials working in policy divisions will be managing activities that have been fundamentally changed by the introduction of risk management. The deployment of front-line resources at key border locations will be affected and therefore the regional management arrangement within a country may also need to be adjusted.

Staff reaction to new initiatives is not always positive. Customs officers rightly take pride in their exceptional ability to detect high-risk passengers and consignments of goods by applying the skills and experience they have acquired over many years. Consequently, there is a vital need for senior managers to carefully manage the change processes relating to the introduction of risk management. Traditional customs skills and aptitudes should continue to contribute as an integral part of the risk management process. In this respect it is important that all relevant personnel are kept fully involved and informed of developments.

Support services

It is important to also consider the support services for effective risk management programmes such as information technology and their supporting infrastructure, office facilities, training and other services. These resources will be necessary in order to modify the delivery of services with operational functions during implementation of the risk management strategy.

The role of business

There is also a growing realization that this degree of change can only be achieved with the active participation of legitimate business. The partnership approach should no longer be viewed as a soft option. In fact, it provides for greater efficiency and more effective controls, which are based on knowledge of commercial operations. As a result only high-risk goods and passengers will be targeted for examination. From a business perspective this results in quicker, smoother clearance of legitimate trade through simplified procedures.

Adjusting plans and strategies, monitoring and reviewing

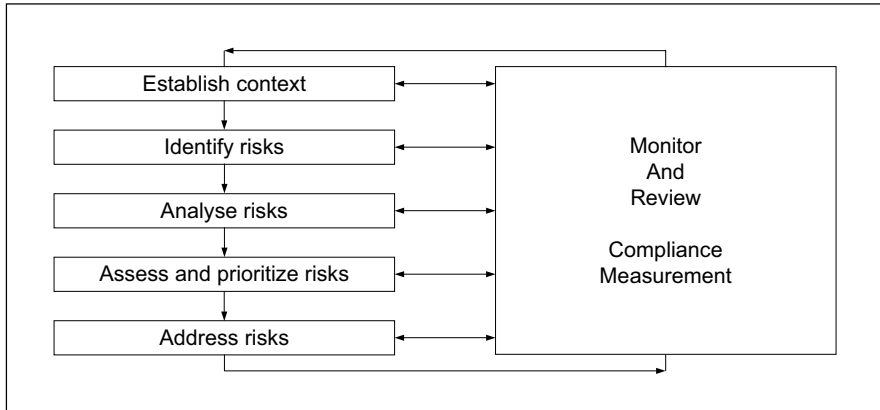
Management and strategic plans will need to take account of these infrastructure changes and key milestones for implementation will need to be agreed and introduced. Managers will also need to monitor the success of new initiatives in the risk management regime as they are introduced and be able to report periodically against previously identified realistic objectives.

The effect of increased security and assurance on risk management

In order to energise risk management in today's international climate, customs must ensure its access to vital information and intelligence on people and goods and, to "commercial information" through key relationships with importers, exporters, customs brokers, carriers and others is effectively analysed and outcomes efficiently managed. It is extremely important that customs administrations actively contribute to national security strategies and plans by developing appropriate the effective risk management strategies.

The risk management process

The risk management process comprises the establishment of the risk management context, risk identification, risk analysis, risk assessment, addressing the risks and monitoring and reviewing the process through compliance measurement.



Compliance Measurement Areas

Documentary issues
 Procedural issues
 Revenue issues
 Transport issues
 Specific concerns

Use of Compliance Measurement Results within the Control Programme

Supporting infrastructure

Organization

Management Philosophy
 Degree of Centralisation
 Headquarters
 Local Customs offices

The Measurement Process

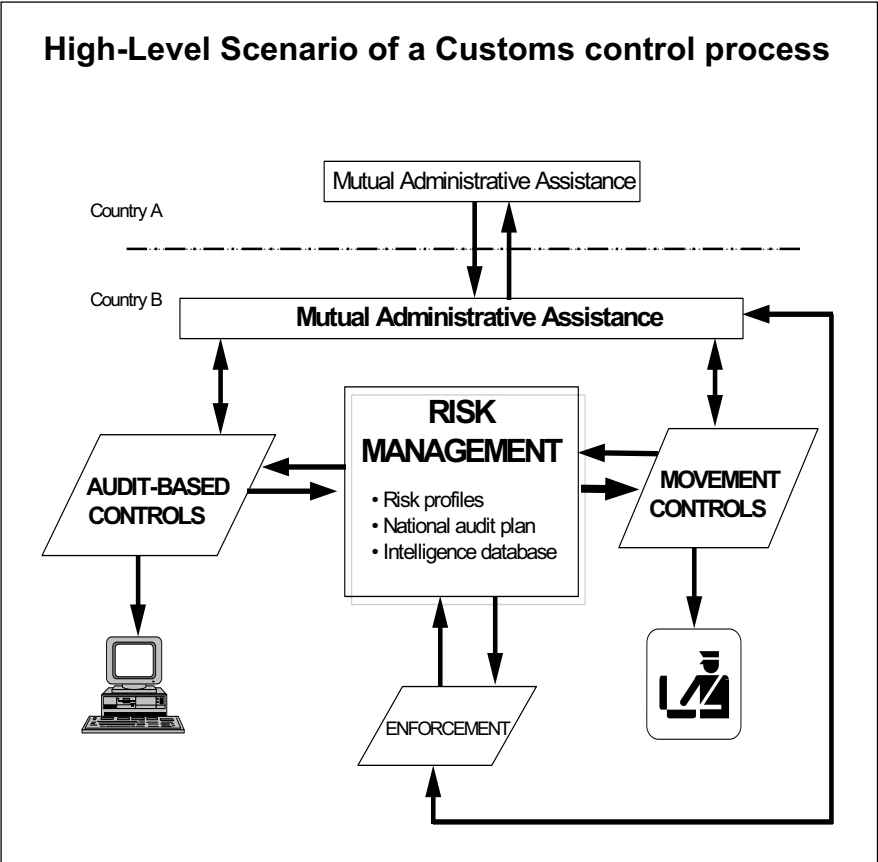
Goods declaration compliance;
 Trader compliance;
 Transit compliance;
 Free zone or warehouse compliance;

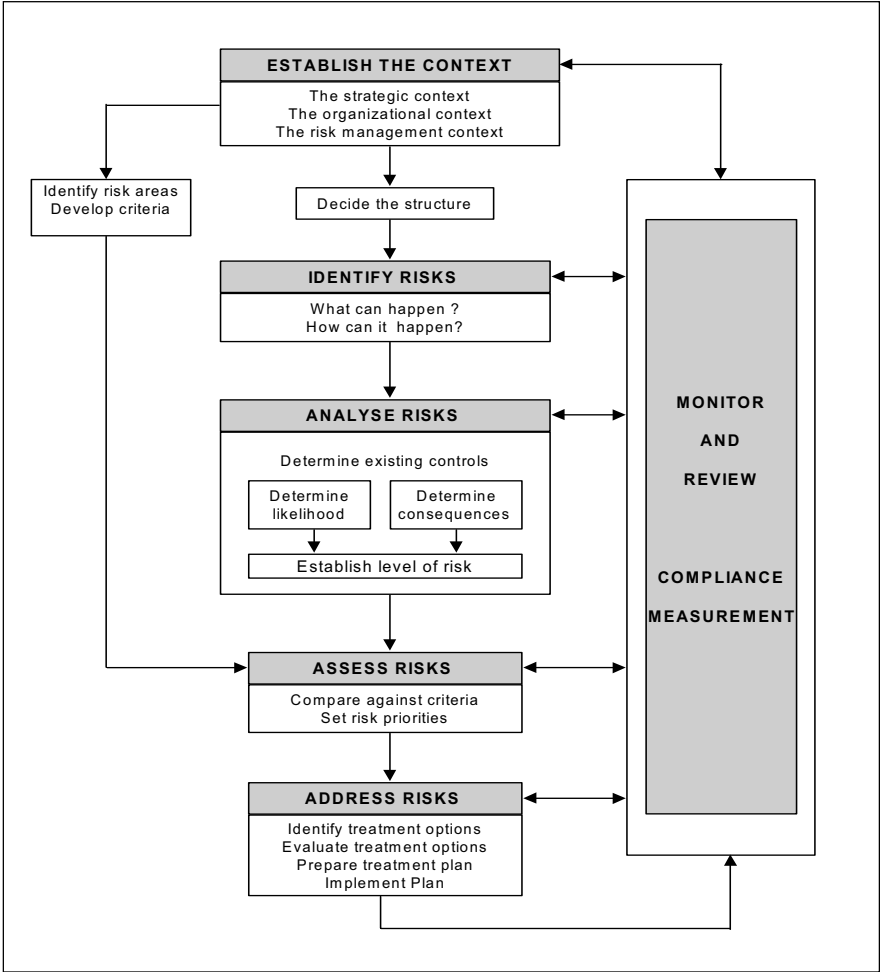
Manifest and transport document compliance

Transporter Compliance

Use of information technology for effective implementation of Risk Management

Human Resource Development
Customs/Trade Co-operation





Conclusion

Customs administrations should aim for a reasonable and equitable balance between ensuring compliance and minimising disruption and costs to legitimate trade and the public. Facilitation and control need not conflict. If managed well, facilitation can enhance the success of control procedures.

Customs administrations are encouraged to implement control procedures based on the use of risk management and profiling techniques as a means to identify reliable operators/persons who may then benefit from greater facilitation as opposed to those operators/persons which require higher levels of control.

Risk management is a basic principle of modern Customs control methods. It allows optimum exploitation of Customs' resources without threatening the effectiveness of

controls, while relieving a majority of the trade/public from excessive bureaucratic constraints.

Procedures based on risk management techniques concentrate controls on areas of highest risk while leaving the bulk of goods/persons to pass relatively freely through Customs.

Customs administrations should put in place analysis and review mechanisms to ensure the effectiveness of control procedures throughout the Customs territory. Procedures must be kept under review and adjusted if necessary to meet evolving demands.

Europäische Strategien des Risikomanagements im globalen Handel

Hauptverwaltungsrat Karl Elsner,
Europäische Kommission TAXUD, Brüssel

Gliederung

- I. Einleitung
- II. Veränderte Aufgaben; Schwerpunkt: Risikomanagement
 - 1. Verstärkte Sicherung der Außengrenzen
 - 2. Ausgewogenheit zwischen Erleichterungen und Kontrollen
 - 3. Begriffe: „Risiko“, „Risikomanagement“ und „Zollkontrollen“
 - 4. „Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“
- III. Bisherige und künftige Aktionen im Bereich des Risikomanagements
 - 1. Standardrahmen für das Risikomanagement
 - 2. „Risk mapping exercise“
 - 3. Austausch von Risikoinformationen („Risk Information Form“ = RIF)
 - 4. Container-Sicherheitsinitiative
 - 5. Produktpiraterie
- IV. Risiko „Zollbeamter“: Auslegung des Begriffes „Mit dem bloßen Auge wahrnehmbar“
- V. Schlussbetrachtung

I. Einleitung

Zunächst möchte ich mich kurz vorstellen: Mein Name ist Karl Elsner, ich bin in dem Referat „Modernisierung des Zolls“ der Generaldirektion Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission erst seit kurzem tätig, obgleich ich insgesamt seit mehr als dreißig Jahren in verschiedenen Generaldirektionen ständig mit Zollfragen zu tun hatte, wobei ein wesentlicher Bestandteil meiner Tätigkeit in der Kontrolle der traditionellen Eigenmittel der Gemeinschaft, d.h. der korrekten Erhebung und Verbuchung der Zölle durch die Behörden der Mitgliedstaaten bestand. Bevor ich in den Dienst der Kommission trat, war ich von 1962 bis 1973 Beamter im gehobenen Dienst der deutschen Zollverwaltung.

Damals war das Risikomanagement des Zolls relativ einfach konzipiert: eine solide und umfassende Ausbildung sollte die Zollbeamten befähigen, in eigener Verantwortung und aufgrund gewonnener Erfahrungen selbständig die notwendigen Maßnahmen zu treffen, damit sämtliche den grenzüberschreitenden Warenverkehr regelnde Vorschriften beachtet werden. Das Hauptaugenmerk lag auf der Kontrolle der Zolldokumente und der physischen Kontrolle der Waren und es galt vor allen Dingen,

Risiken einer Abgabenverkürzung bzw. die Umgehung von Ein- oder Ausfuhrverboten und –Beschränkungen zu verhindern.

II. Veränderte Aufgaben: Schwerpunkt – Risikomanagement

1. Verstärkte Sicherung der Außengrenzen

Heute sehen die Dinge ganz anders aus. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom Juli 2003 über die Rolle des Zolls bei der integrierten Verwaltung der Außengrenzen – gewiss auch als Folge der Ereignisse des 11. September 2001 – erneut auf die veränderte Aufgabenstellung des Zolls hingewiesen und betont, dass eine Zusammenarbeit aller mit dem internationalen Handel befassten Dienststellen intensiviert, die Wirksamkeit der Warenkontrollen an den Außengrenzen verbessert und ein einheitliches Schutzniveau an allen Ein- und Ausfuhrzollstellen der Europäischen Union gewährleistet werden muss, wobei den Schutz- und Sicherheitsaspekten in vollem Umfang Rechnung zu tragen ist. Sich dieser neuen Herausforderung zu stellen, bedeutet für den Zoll auch, einen wertvollen Beitrag zu den weltweiten Bemühungen zur Sicherung der Lieferkette zu leisten. In seinen Schlussfolgerungen vom 4. November 2003 zu der Mitteilung der Kommission über die Rolle des Zolls bei der integrierten Verwaltung der Außengrenzen betont der Rat allerdings auch, dass es insbesondere in Anbetracht der erweiterten Gemeinschaft wichtig ist, einerseits optimale und erleichterte Bedingungen für eine zügige Abwicklung des internationalen Handels zu schaffen, andererseits es aber auch notwendig ist, Gesellschaft und Wirtschaft vor unlauteren oder illegalen Praktiken wirksam zu schützen.

2. Ausgewogenheit zwischen Erleichterungen und Kontrollen

Eine solche Ausgewogenheit kann jedoch nur durch sinnvoll gestaltete Kontrollmechanismen erreicht werden, bei denen das Konzept der Risikoanalyse und Risikoselektion, bestimmte Sicherheitskriterien und die Vereinfachung der Zollverfahren Berücksichtigung finden müssen. So ist zwar der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten (die Zölle sind Eigenmittel und fließen nach Abzug einer echt großzügig bemessenen 25%igen „Erhebungspauschale“ in den Haushalt der Gemeinschaft) keineswegs bei der Ausarbeitung eines Konzepts für ein Risikomanagement zu vernachlässigen, in den Vordergrund treten jedoch immer mehr Maßnahmen zur Verhinderung der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere auch in Bezug auf die Einfuhr von nachgeahmten Waren und Waren der Produktpiraterie, zum Schutz der Gesundheit und auch zum Schutz vor terroristischen Aktionen. Diese Balance zwischen Verfahrenserleichterungen für die Wirtschaft und dem Schutz der Gesellschaft und der Wirtschaft vor unlauteren, illegalen und terroristischen Praktiken erfordert ohne Zweifel eine intensive Zusammenarbeit und einen Informationsaustausch zwischen allen Verwaltungen, den am internationalen Handel beteiligten Akteuren und erfordert auch eine Zusammenarbeit mit Drittländern.

Somit ist es Ziel der von den Kommissionsdienststellen in Zusammenarbeit mit den Sachverständigen der Mitgliedstaaten auszuarbeitenden Umsetzungsmaßnahmen im Bereich des Risikomanagements, die Wirksamkeit der Warenkontrollen an den Außengrenzen in der Weise zu optimieren, indem die Kontrollen auf Sendungen konzentriert

werden, die ein Sicherheitsrisiko darstellen, während die Sendungen, bei denen die Zulässigkeit der Einfuhr außer Frage steht und die keine anderen erkennbaren und unmittelbar abzuwendenden Gefahrensituationen darstellen, am besten von den sogenannten „örtlich zuständigen“ Binnenzollstellen kontrolliert werden sollten.

Die Notwendigkeit, ein gleichwertiges Schutzniveau an allen Ein- und Ausfuhrzollstellen der Europäischen Union zu gewährleisten, ist Ziel des gemeinschaftlichen Risikomanagements und setzt die Ausarbeitung gemeinsamer Risikokriterien für die Auswahl der Risikobereiche (Selektion) und der Kontrollverfahren voraus. Ein solches Konzept muss jedoch einen gewissen Spielraum für die Anwendung geeigneter nationaler bzw. regionaler Kriterien lassen.

3. Begriffe: „Risiko“, „Risikomanagement“ und „Zollkontrollen“

Mein Kollege Michael Lux hat gestern sicher schon auf die wesentlichen Änderungen des Zollkodexes, die vom Rat am 28. Mai dieses Jahres angenommen worden sind, hingewiesen. Neue, bzw. überarbeitete Definitionen wurden beispielsweise für den Begriff der „Zollkontrollen“, für den Begriff „Risiko“ und „Risikomanagement“ geschaffen.

Als „Risiko“ wird dabei die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Vorfalls bezeichnet, sofern dieser Vorfall

- die ordnungsgemäße Durchführung von Gemeinschafts- oder nationalen Maßnahmen verhindert oder
- den finanziellen Interessen der Gemeinschaft oder ihrer Mitgliedstaaten schadet oder
- die Sicherheit der Gemeinschaft, die öffentliche Gesundheit, die Umwelt oder die Verbraucher gefährdet.

Als „Risikomanagement“ definiert der geänderte Zollkodex – kurzgefasst – die systematische Ermittlung des Risikos und die Anwendung aller zur Begrenzung des Risikos erforderlichen Maßnahmen (Erfassen und Sammeln von Informationen, Risikoanalyse und Risikobewertung, durchzuführende zollamtliche Maßnahmen und die Ergebniskontrolle) sowie die erforderlichen Anpassungen dieses Prozesses.

Artikel 13 des geänderten Zollkodexes legt die rechtlichen Grundlagen und Erfordernisse für „Zollkontrollen“ fest. Wesentliche neue Elemente sind die Möglichkeit, Zollkontrollen im Rahmen internationaler Übereinkünfte auch in Drittländern durchführen zu können, die Kontrollen auf der Basis einer Risikoanalyse unter Verwendung von Datenverarbeitungsmethoden durchzuführen, damit die Risiken erkannt und quantifiziert sowie die Maßnahmen ergriffen werden können, die zur Bewertung des Risikos nach nationalen, gemeinschaftlichen und gegebenenfalls internationalen Kriterien erforderlich sind. Außerdem ist vorgesehen, dass Zoll und andere zuständige Behörden (z.B. Polizeibehörden), Daten untereinander sowie den Zollbehörden der Mitgliedstaaten und der Kommission zum Zwecke der Risikominimierung übermitteln können. Weiter ist im Rahmen des Ausschussverfahrens ein gemeinsamer Rahmen für das Risikomanagement zu schaffen, und es sind gemeinsame Kriterien und prioritäre Kontrollbereiche festzulegen.

Die Konzipierung eines Risikomanagements, das sich auf Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren bezieht, erfordert es, dass den zuständigen Behörden Informationen über den beabsichtigten Warenfluss so früh wie möglich zur Verfügung gestellt werden. Diesem Gedanken Rechnung tragend sehen die Artikel 36a und 36b des Zollkodexes die Abgabe einer „summarischen Anmeldung“ vor, die vor dem Verbringen der Waren in bzw. aus dem Zollgebiet abzugeben ist und die Angaben enthalten muss, die hauptsächlich im Hinblick auf die Sicherheitsaspekte bei der Risikoanalyse und die ordnungsgemäße Anwendung der Zollkontrollen erforderlich sind.

4. „Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“

In diesem Zusammenhang ist auch auf die besondere Stellung der „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ im Sinne von Artikel 5a des geänderten Zollkodexes hinzuweisen.

Dem zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten werden Erleichterungen im Hinblick auf sicherheitsrelevante Zollkontrollen und/oder Vereinfachungen im Bereich der Zollverfahren gewährt. Der Status eines „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ wird grundsätzlich von allen Zollbehörden in allen Mitgliedstaaten anerkannt. Es sind bestimmte Kriterien zu erfüllen, um den Status eines „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ verliehen zu bekommen, u.a. sind gegebenenfalls angemessene Sicherheitsstandards zu erfüllen. Der Zollkodex verweist in diesem Zusammenhang auf das Ausschussverfahren, im Rahmen dessen insbesondere Regeln über Art und Umfang der Erleichterungen, die unter Berücksichtigung der Regeln für das gemeinsame Risikomanagement im Hinblick auf sicherheitsrelevante Zollkontrollen gewährt werden können. Was das Zulassungsverfahren betrifft, so hat eine Benchmarkinggruppe im Rahmen des Programms „ZOLL 2002“ eine Liste über Risikoindikatoren aufgestellt, die bei der Prüfung der „Zulassungsfähigkeit“ herangezogen werden kann.

III. Bisherige und künftige Aktionen im Bereich des Risikomanagements

1. Standardrahmen für das Risikomanagement

Im Rahmen des Programms „ZOLL 2002“ hat eine aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten und Vertretern der Kommissionsdienststellen eingesetzte Projektgruppe bereits einen gemeinschaftlichen „Risikomanagement-Standardrahmen“ ausgearbeitet, der als Grundlage des vom Ausschuss nach Artikel 13 Absatz 2, 2. Unterabsatz festzulegenden Rahmens für das Risikomanagement dienen kann. Somit ist ein wichtiger Schritt in dieser Richtung schon getan, obwohl dieser Rahmen nur allgemeine und unstrittige Grundsätze festlegt, die das Risikomanagement enthalten sollte. Es geht dabei um ein 4-stufiges Konzept:

Kontext

Der jeweilige Kontext, der insbesondere durch aktuelle handels- und gesellschaftspolitische Faktoren beeinflusst sein kann, ist für die Gestaltung des Risikomanagements maßgebend (Ziel, einzusetzende Ressourcen und anzuwendende Strategien, Prioritäten, beteiligte Verwaltungen bzw. Organisationen).

Risikoanalyse

Sie setzt sich zusammen aus:

der *Erfassung* aller relevanten Daten und Informationsquellen, die Aufschluss über mögliche oder bereits festgestellte Risiken geben können (Statistiken, Auswertung von Kontrollergebnissen, Mitteilungen vom Europäischen Betrugsbekämpfungssamt (OLAF) usw.),

der zentralen *Auswertung* dieser Daten zur Feststellung der Wahrscheinlichkeit der Wiederholung der festgestellten Unregelmäßigkeit oder des wahrscheinlichen Eintretens des potentiellen Risikos und der Abschätzung der Folgen, die das Risiko mit sich bringen kann,

der *Gewichtung* der Risiken (z.B. in „hohes“, „mittleres“ oder „niedriges“ Risiko), wobei dynamische oder festgelegte (vorbestimmte) dynamische Parameter zu berücksichtigen sind. Dennoch sind auch Kontrollen durchzuführen, wenn ein Bereich als „niedriger“ Risikobereich eingestuft wurde.

Folgemaßnahmen

Diese könnten in der in das computerunterstützte Abfertigungssystem eingebauten Anweisung gezielter Kontrollen bestimmter Transaktionen bestehen, und zwar je nach dem Grad des Risikos (Kontrolle bereits an der Eingangszollstelle, insbesondere bei Risiken im Zusammenhang mit Gefährdungen der Sicherheit oder des Schutzes von Industrie und Bürgern, Kontrolle der Dokumente, physische Beschau, Betriebsprüfung, Stichprobenweise Kontrolle, usw.).

Ergebniskontrolle („Monitoring“)

Zum Zwecke der Feststellung der Wirksamkeit sowie zur eventuellen Aktualisierung, Beibehaltung oder dem Wegfall eines Risikoprofils ist eine Ergebniskontrolle unbedingt erforderlich.

2. „Risk mapping exercise“ (Aufzeichnung bestehender Praktiken im Bereich des Risikomanagements)

Im Herbst 2003 wurde im Rahmen des Programms „ZOLL 2007“ eine Projektgruppe aus Sachverständigen einiger Mitgliedstaaten und zweier – zum damaligen Zeitpunkt – Beitrittsländer gebildet, deren Mandat darin bestand, die gegenwärtigen Konzepte und Praktiken des Risikomanagements in einigen Mitgliedstaaten und Beitrittsländern zu erfassen und aufzuzeichnen, etwaige Gemeinsamkeiten festzustellen und Empfehlungen für die Festlegung eines Mindeststandards eines gemeinschaftlichen Risikomanagements sowie Pläne für eine gemeinsame Aktion in einem bestimmten, als besonders risikobehaftet angesehenen Bereich – als Probelauf – durchzuführen.

Die Projektgruppe kam zu der Auffassung, dass der Risikoanalyseprozess in folgenden Stufen ablaufen sollte:

Analyse auslösende Faktoren

„Startschuss“ für den Beginn der Risikoanalyse kann eine festgestellte Unregelmäßigkeit oder die Vermutung sein, dass ein bestimmter Bereich ein potentielles Risiko darstellen könnte. Die Risikoanalysten haben dann aufgrund ihrer Feststellungen zu entscheiden, ob und welche Maßnahmen zu ergreifen sind.

Planungsphase

In der Planungsphase soll entschieden werden, welche Schritte vorzunehmen sind, um festzustellen, ob und in welchem Umfang mit dem Auftreten risikobelasteter Vorgänge zu rechnen ist. Dabei spielt der Zeitfaktor eine wesentliche Rolle.

Sammeln von Informationen

Der „Analyst“ entscheidet, welche faktischen Informationen heranzuziehen sind, um sich ein Bild über den Wahrscheinlichkeitsgrad des Wiederholungsfalls einer festgestellten Unregelmäßigkeit bzw. über den Grad der Gefahr, dass das potentielle Risiko real auftritt, zu machen.

Abgleich der Informationen

Die gesammelten Informationen sind danach mit bereits (meist in Datenbanken) erfassten Informationen abzugleichen.

„Auswertung“ bzw. Analyse

In dieser Phase entscheidet der Analyst, wie die konkreten Fakten und der Datenabgleich zu „interpretieren“ sind.

Schlussfolgerung

Hier entscheidet der Analyst über das Risikoniveau, ein festzulegendes Risikoprofil und die durchzuführenden zollamtlichen Maßnahmen.

Empfehlungen der Projektgruppe

Obwohl der Entwurf des Schlussberichts der „Risk-mapping-Projektgruppe“ noch nicht definitiv angenommen wurde, lässt sich bereits absehen, dass die Gruppe folgende Maßnahmen empfehlen wird, die die Grundlage für gemeinsame Maßnahmen sein könnten.

Annahme gemeinsamer Risikokriterien:

1. Die gemeinsame Risikoanalyse sollte von unterschiedlichen Risikoniveaus (hohes, mittleres oder niedriges Risiko) ausgehen.
2. Wird eine Gefahr für die Sicherheit, den Schutz der Gesellschaft (Gefährdung der Gesundheit, der Umwelt und der Verbraucher) identifiziert und diese Gefahr erfordert Kontrollmaßnahmen, so sollten diese Kontrollmaßnahmen so früh wie möglich (normalerweise an der Außengrenze) durchgeführt werden. Bestätigt die Kontrolle die Gefahr, wird dies den anderen Mitgliedstaaten mitgeteilt.
3. Die Vertrauenswürdigkeit und festgestellte Zuverlässigkeit eines Wirtschaftsbeteiligten sowie die von diesem unternommenen Schritte um sicherzustellen, dass alle an der sogenannten „Lieferkette“ („supply chain“) mitwirkenden Personen (z.B. Transporteure) keine bzw. äußerst geringe Sicherheitslücken darstellen, sind bei der Bewertung des Risikos zu berücksichtigen, damit diesen Zollbeteiligten Ausnahmen und Befreiungen von den einem bestimmten Risikoprofil zugeordneten Kontrollmaßnahmen zugestanden werden können. Eine Benchmarking-Aktion hat zu diesem Zweck einen Katalog von Risikoindikatoren ausgearbeitet, der den Zollstellen bei der Zuverlässigkeitsprüfung der Wirtschaftsbeteiligten behilflich sein kann

und der gegebenenfalls in den Rahmen für ein gemeinschaftliches Risikomanagement einbezogen werden kann.

4. Bei der Risikoermittlung berücksichtigen die nationalen Risikoanalysestellen Informationen anderer Mitgliedstaaten sowie Mitteilungen der Kommission (z.B. Mitteilungen im Rahmen der gegenseitigen Amts- und Verwaltungshilfe). Werden im Rahmen der Kontrollen Unregelmäßigkeiten oder Rechtsverstöße festgestellt, von denen anzunehmen ist, dass sie auch für andere Mitgliedstaaten ein Risiko darstellen könnten, so werden die Einzelheiten allen Mitgliedstaaten und der Kommission mitgeteilt.
5. Sofern finanzielle Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf dem Spiel stehen, werden Kontrollmaßnahmen – einschließlich nachträglicher Prüfungen in den Betrieben – rechtzeitig durchgeführt, um die Verjährungsgefahr von Steueransprüchen zu vermeiden.
6. Eine periodische Überprüfung der Risikoprofile ist durchzuführen.
7. Auch bei geringem Risiko sind stichprobenweise und unvermutete Kontrollen durchzuführen.
8. Durchführung eines gemeinsamen „Probelaufs“: Die Gruppe befürwortet, die Festlegung von ausgewählten Risikobereichen auf Gemeinschaftsebene, die gemeinsame Ausarbeitung von Risikoindikatoren für die jeweiligen Bereiche und die Wirksamkeit dieser Indikatoren in der Praxis durch gemeinsame „zielorientierte“ Kontrollaktionen zu „erproben“ und die dabei gewonnenen Ergebnisse und Erfahrungen auszuwerten.

3. Austausch von Risikoinformationen mittels eines sogenannten „Risikoinformationsblattes“ = RIF („Risk Information Form“) im Rahmen von Kontaktgruppen

Hier handelt es sich um die praktische Umsetzung eines im Rahmen des Aktionsprogramms „ZOLL 2002“ durchgeführten Pilotprojekts. Es werden zwischen bestimmten bedeutenden Seehäfen und Flughäfen schnell und direkt – also ohne komplizierten „Dienstweg“ – Daten über die von einer Zollstelle konkret festgestellten Unregelmäßigkeiten oder über potentielle Gefahrensituationen ausgetauscht. Die von einer Zollstelle eines Mitgliedstaates den anderen an die „Kontaktgruppe“ angeschlossenen Zollstellen mitgeteilten Daten werden gleichzeitig allen nationalen Risikozentralstellen übermittelt, damit gegebenenfalls diese Daten als sogenanntes Risikoprofil in das nationale Risikosystem übernommen werden können. Das bisher auf bestimmte See- und Flughäfen angewandte Verfahren soll in Kürze auf Grenzzollämter ausgedehnt werden.

4. Container-Sicherheitsinitiative

Wie Sie sicher wissen, haben einige Mitgliedstaaten und die Vereinigten Staaten von Amerika bilaterale Vereinbarungen getroffen, die eine möglichst zügige Abwicklung des transatlantischen Handels unter besonderer Berücksichtigung der Sicherheitsbelange sicherstellen sollen. Dabei soll durch eine intensive Kooperation zwischen den Zollstellen der Gemeinschaft und den Behörden der USA erreicht werden, dass durch eine auf alle Phasen der Lieferkette bezogene Kontrolle Container, deren Inhalt ein

hohes Sicherheitsrisiko darstellt, vor ihrer Beladung, Umladung oder dem Verbringen aus dem Hafen erkannt und überprüft werden, wobei amerikanische Zollbeamte auf dem Gemeinschaftsgebiet an dieser Kontrolle mitwirken. Die Kommission hatte gegen die betreffenden Mitgliedstaaten Vertragsverstoßverfahren eingeleitet, weil diese Vereinbarungen nach Auffassung der Kommission gegen Artikel 133 des EG-Vertrages verstoßen (Ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik).

Inzwischen wurde jedoch am 22.4. dieses Jahres das ursprüngliche Zollabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den USA vom 28.5.1997 durch den Abschluss eines Zusatzabkommens auf die Zusammenarbeit bei der Containersicherheit ausgedehnt. Damit dürften die Vertragsverstoßverfahren gegen die betreffenden Mitgliedstaaten gegenstandslos geworden sein. Gemäß Artikel 5 des Abkommens vom April dieses Jahres hat eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von „US Customs and Border Protection“ und Sachverständigen der Mitgliedstaaten und Kommissionsvertretern ihre Tätigkeit zur Ausarbeitung von Empfehlungen auf folgenden Gebieten aufgenommen:

- a) Mindestnormen zur Teilnahme an der Container-Sicherheitsinitiative,
- b) Ermittlung der für Sicherheitskontrollen am besten geeigneten Methoden,
- c) Notwendige Informationsnormen zur Erkennung von Sendungen mit hohem Risiko,
- d) Einsatz automatischer Erkennungssysteme und
- e) Festlegung von Normen für „Industriepartnerschaftsprogramme“ zur Erhöhung der Sicherheit der Lieferkette und Erleichterung des rechtmäßigen Handels und gegenseitige Anerkennung dieser Programme.

5. Produktpiraterie

Wie Sie vielleicht wissen, hat die Kommission am 2. Juni dieses Jahres im Wege des Ausschussverfahrens eine Durchführungsverordnung zur Grundverordnung (Ratsverordnung (EG) 1383/2003) erlassen, mit der ein wirksamerer und einheitlicher Schutz für Inhaber von Marken- bzw. anderen gleichartigen Rechten gewährleistet werden soll. Die Anstrengungen, die die Kommissionsdienststellen auf diesem Gebiet zusammen mit den Wirtschaftsbeteiligten und den nationalen Zollverwaltungen unternommen haben und weiter unternehmen werden, sind beachtlich und haben in letzter Zeit zu einer enormen Steigerung sowohl in der Verschiedenartigkeit wie auch im Umfang der beschlagnahmten Waren geführt.

Gerade in diesem Sektor spielt der vor mir eingangs erwähnte „Kontext“, der bei einer Risikoanalyse zu berücksichtigen ist, eine besondere Rolle. So hat die Kommission vor kurzem zusammen mit den betroffenen Wirtschaftskreisen sowie den nationalen Behörden ein bebildertes Handbuch zum Kampf gegen die Einfuhr nachgeahmter Waren aus Anlass der Europäischen Fußballmeisterschaften herausgegeben und an alle zuständigen Dienststellen in den 25 Mitgliedstaaten verteilt. Dies ist also ein praktisches Beispiel einer gemeinsamen Risikoanalyse. Damit nicht genug: Das sogenannte „Interventionsteam“, das aus hervorragenden Spezialisten auf dem Gebiet der Risikoanalyse im Bereich der Produktpiraterie besteht, wird in Zusammenarbeit mit Vertretern aus den neuen Mitgliedstaaten in Kürze seine Tätigkeit aufnehmen, um gemeinsame

Kriterien für Zielkontrollen auszuarbeiten. Es ist auch daran gedacht, einen gemeinsamen, besonderen Aktionsplan auszuarbeiten, der die Kontrollen im Zusammenhang mit der Produktpiraterie anlässlich der olympischen Spiele in Athen intensivieren soll.

IV. Risiko „Zollbeamter“: Auslegung des Begriffes „Mit dem bloßen Auge wahrnehmbar“

Bevor ich zum Schluss meiner Ausführungen komme, möchte ich doch auch einmal darauf hinweisen, wie „riskant“ es sein kann, als Zollbeamter die Besteuerungsgrundlagen immer richtig festzusetzen. Der Fall, den ich kurz erläutern möchte, hat sich tatsächlich zugetragen und hat letztendlich den EUGH beschäftigt. Es ging um die Frage, wie der zolltarifliche Begriff „mit dem bloßen Auge wahrnehmbar“ zu interpretieren ist. Bestimmte Gewebe gehören – nach der Vorschrift 2 a) zu Kapitel 59 des Zolltarifs nur dann einer bestimmten Tarifposition an, wenn das Tränken, Bestreichen oder Überziehen mit Kunststoffen „mit dem bloßen Auge wahrnehmbar“ ist. Während einer meiner Kontrollreisen ist die Auslegung des Begriffes „mit dem bloßen Auge wahrnehmbar“ zwischen dem Beteiligten und dem Kontrollbeamten strittig gewesen, was im Endeffekt dazu geführt hat, dass diese Frage vom Bundesfinanzhof dem EUGH vorgelegt wurde. Unter anderem wurde gefragt:

„Kommt es auf die subjektive Wahrnehmungsfähigkeit eines jeden Betrachters, eines durchschnittlichen oder besonders versierten Zollbeamten oder eines Sachverständigen an und falls es auf die Wahrnehmungsfähigkeit eines jeden Betrachters oder eines ungeübten Zollbeamten ankommt, ob dann die Vorschrift im Hinblick auf die kaum lösbaren Tarifierungsprobleme gültig ist.“

Aus den Schlussanträgen des Generalanwalts Sir Gordon Slynn vom 15. Juli 1982 geht hervor, dass der Einführer geltend gemacht hat, „... dass dieser Ausdruck unmöglich in seiner üblichen wörtlichen Bedeutung verstanden werden könne, da ja ein Großteil der Bewohner der Gemeinschaft, also auch der Zollbeamten, Brillen trüge, und diese Brillenträger wären nicht in der Lage, die Begutachtung vorzunehmen, wenn dieser Ausdruck wörtlich zu nehmen wäre“.

Der Generalanwalt führt aus: „Das bloße Auge, um das es hier geht, ist das einer Person, die ohne Brille ein normales Sehvermögen besitzt. Danach darf meines Erachtens derjenige, der die Prüfung vornimmt, wohl eine Brille tragen, um die Ware zu begutachten, wenn er wirklich eine Brille braucht, um normal sehen zu können. Ich verstehe die Worte nicht in dem Sinne, dass sie den Gebrauch einer Brille zu diesem Zwecke ausschließen. Der Beamte, bzw. derjenige, der die Prüfung vornimmt, darf sich jedoch nicht einer Lupe oder irgendeines anderen wissenschaftlichen oder technischen Geräts bedienen. Meiner Ansicht nach muss man wohl auch das scharfsinnige Argument ablehnen, dass man, weil das Gewebe zum Ausrollen und zur Prüfung berührt werden muss, alle fünf Sinne benützen dürfe.“

Der Generalanwalt schlug vor, die Frage des Bundesfinanzhofes wie folgt zu beantworten: „Die Einordnung einer Ware unter Tarifnummer 59.08 setzt voraus, dass ein Tränken, Bestreichen oder Überziehen stattgefunden hat, das von einem hinreichend versierten und erfahrenen Zollbeamten mit bloßem Auge wahrnehmbar ist; der Beamte kann eine Brille tragen, wenn dies erforderlich ist, damit er normal sehen kann. Die Vorschrift 2A a zu Kapitel 59 des Gemeinsamen Zolltarifs ist gültig“.

Das Urteil des EUGH vom 30. September 1982 bestätigt den Schlussantrag des Generalanwalts.

V. Schlussbetrachtung

Zum Schluss möchte ich nochmals auf das am Anfang erwähnte Prinzip der Ausgewogenheit zwischen dem Schutzbedürfnis der Gesellschaft vor illegalen Praktiken, die mit der Ein- und Ausfuhr von Waren zusammenhängen und den berechtigten Interessen des „legalen“ Handels an einer zügigen, unkomplizierten und möglichst kostenfreundlichen, modernen Zollabfertigung zu sprechen kommen. Es sollte durch eine verstärkte Kooperation der Verwaltungen und auch, soweit möglich, mit den zuständigen Behörden in Drittländern, durch den Einsatz effizienter Risikoanalyseverfahren und unter Inanspruchnahme modernster Informationstechnologien vermieden werden, dass die bisherigen Verfahrensvereinfachungen durch exzessive Kontrollmaßnahmen und Zulassungsvoraussetzungen überproportional belastet werden. Was die Rolle des Zolls in der Terrorismusbekämpfung anbelangt, so meine ich, darf diese nicht überbewertet werden, da der Zoll nur ein Glied im Zusammenspiel mehrerer, vertrauensvoll zusammenarbeitender Behörden und Dienste sein kann, die ebenfalls im Vorfeld durch ihre spezifische Aufklärungsarbeit terroristische Gefahrensituationen erkennen und dementsprechend reagieren können. Gewiss, in Anbetracht der heutigen potentiellen und globalen terroristischen Gefahrensituation hat der Zoll eine weitaus größere Mitverantwortung bei der Gefahrenabwehr als dies früher der Fall war, in einer Zeit, wo es hauptsächlich auf die Verhinderung von Einnahmeverlusten ankam. Gewisse Einschränkungen im grenzüberschreitenden Handel müssen in Kauf genommen werden. Dennoch wird die Kommission durch intensive Kooperation mit den Wirtschaftsbeteiligten und inländischen und ausländischen Behörden alles daran setzen, dass diese Belastungen so gering wie möglich gehalten werden.

Round-Table-Diskussion zu den Referaten von Gotschlich und Elsner mit weiteren Beiträgen

Moderation: Dr. Christian Haid, Wirtschaftskammer Steiermark, Graz

zusammengefasst von Talke Ovie, Münster

Der zweite Veranstaltungstag des 16. Europäischen Zollrechtstages schloss im Anschluss an die Referate zu dem Thema „Internationales Risikomanagement“ mit einer Round-Table-Diskussion ab. *Herr Dr. Christian Haid* (Wirtschaftskammer Steiermark) dankte zunächst in seiner Funktion als Moderator den Referenten der vorab vorgetragenen Beiträge und leitete die Round-Table-Diskussion ein.

Frau Monika Enticknap (Verband Deutscher Schifffahrer e.V.) erklärt sich dankbar für die getroffene Feststellung, dass bislang kein terroristischer Angriff durch eine Vorabanmeldung verhindert werden konnte. Um in Zukunft zu verhindern, dass verschiedene Sicherheitsmanuskripte in doppelter Ausführung vorgelegt werden, bittet sie die EG-Kommission ein Inventar zu erstellen, welche Institution sich derzeit mit dem Thema Sicherheit beschäftigt. Dies gelte insbesondere für die verschiedenen Generaldirektionen. Ein solches Inventar sei insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen sehr wichtig. Denn die Kosten, die auf diese Unternehmen zukommen, seien vergleichsweise hoch. Die großen Unternehmen haben häufig schon irgendwelche Spezialabteilungen geschaffen, die die kleinen Unternehmen sich gar nicht leisten können. Außerdem weist *Frau Enticknap* darauf hin, dass sie in der Aufstellung der aktuellen Sicherheitsmaßnahmen den ISPS-Code vermisst, der zum 1. Juli 2004 in Kraft tritt und den Häfen und Schiffen einen umfangreichen Sicherheitsaspekt auferlegt.

Herr Dr. Christian Haid (Wirtschaftskammer Steiermark) ergänzt die Ausführungen von Frau Enticknap durch eine von *Herrn Gottfried Smit* (Unternehmens-Organisation für Logistik & Transport) vorab schriftlich an das Plenum eingereichte Stellungnahme. In dieser gibt *Herr Smit* zu bedenken, dass derzeit unterschiedliche Generaldirektionen mit ein und demselben Thema befasst sind, sodass es den Anschein habe, dass der Überblick fehlt. Ein *weiterer Teilnehmer*, dessen vorab schriftlich abgegebene Stellungnahme ebenfalls von *Herrn Dr. Haid* vorgetragen wird, weist darauf hin, dass Risikoinformationen alle Risiken betreffen, nicht nur Zollrisiken. Während im Zoll- bzw. im Warenverkehrsbereich feste Kunden vorhanden sind, ist dies im Terrorismusbereich nicht der Fall. Dies zeigen alle Geschehnisse in New York, dem Mittelosten und Madrid, die mit grenzüberschreitendem Warenverkehr nicht in Verbindung gebracht werden können.

Herr Karl Elsner (Europäische Kommission) antwortet, dass seitens der Kommission eine Abstimmung von einzelnen Maßnahmen besteht. Ein sehr enger Kontakt bestehe mit der Generaldirektion Transport im Rahmen der Containersicherheit und der

Generaldirektion Innere Sicherheit und Justiz, wenn es um die Sicherheitsanalyse geht. Insgesamt sei diese Zusammenarbeit vielleicht nicht befriedigend und könne noch intensiviert werden. *Herr Elsner* bietet daher an, die Anregungen von Frau Enticknap und Herrn Smit mit nach Brüssel zu nehmen und den zuständigen Generaldirektionen vorzulegen. Er weist aber auch darauf hin, dass die Beteiligten eine Lobby haben, durch die ihre Bedenken zum Ausdruck gebracht werden können, bevor eine Änderung des ZK oder der ZK-DVO ergeht. Ein solcher Lobbyismus sei seiner Meinung nach in Brüssel stark verbreitet. Insbesondere die Trade Contract Group sei eine solche Organisation, in welcher die Interessen des Handels Eingang finden können und die von der Kommission sorgfältig gehört wird. *Herr Elsner* gibt abschließend zu bedenken, dass die EU eine Gemeinschaft von 25 Mitgliedstaaten ist, in der unabhängig vom Nord-Süd-Gefälle oder Ost-West-Gefälle die Auffassungen hinsichtlich möglicher Sicherheitsbelange sehr weit auseinander gehen.

Frau Waltraud Kreuzer (Quelle AG) ist der Auffassung, dass es für die Unternehmen problematisch sei, dass Gesetze nicht zum Ablauf von Unternehmensprozessen passen. Unternehmensprozesse seien sehr vielfältig und stimmten nicht in allen Branchen oder in derselben Branche überein. Diese Gegebenheit müsse insbesondere beim Sicherheitskonzept beachtet werden. Außerdem gebe es mittlerweile Systeme, die sehr hohe Sicherheit bieten. Alle Anforderungen, die in Zukunft an eine Datenabgabe gestellt werden, müssten sinnvoll ausgestaltet sein und sensibel gehandhabt werden. *Frau Kreuzer* hat den Eindruck, dass in der Kommission und den verschiedenen Zollverwaltungen der Mitgliedsländer der Gedanke herrsche, dass zunächst alle verfügbaren Daten gesammelt werden und dann ausgewertet wird, was damit gemacht werden kann. Beispielhaft führt *Frau Kreuzer* die Dienstabweisung ATLAS an, in der sinngemäß enthalten sei, dass den Unternehmen alle Daten über die Waren bekannt sind, die auf das Unternehmen zukommen. Es werde aber vergessen, dass diese Daten auch Unternehmensdaten sind, die mit den Daten, die der Zollverwaltung zu übermitteln sind, nichts zu tun haben. Geforderte Daten müssen oft noch ergänzt und aufbereitet werden. Dies müsse in Fachbereichen der Unternehmen gemacht werden. Ein solches Vorgehen in Form eines IT-Verfahrens koste jedoch entsprechend viel Geld, welches im derzeit schwierigen wirtschaftlichen Umfeld nicht vorhanden sei.

Herr David Wakeford (SITPRO) glaubt, dass es insbesondere ein nationales Verständigungsproblem gebe, welches beseitigt werden müsse. SITPRO habe es im Vereinigten Königreich geschafft, 10 Regierungsbehörden zusammenzubringen, um die Einführung von Sicherheitsmaßnahmen in die Wirtschaft zu diskutieren. Zwar seien fortwährend Diskussionen geführt worden, aber diese richteten sich gerade nicht an die Wirtschaft. Es sei auch der Kommission eine ziemliche Hilfe, wenn auf nationaler Ebene gemeinsam gehandelt wird.

Herr Lothar Gellert (Bundesministerium der Finanzen) hat das Gefühl, dass das Rad zum zweiten Mal erfunden wird. Beispielhaft führt er das für die EURO 2004 mit Bildern nachgeahmter Waren versehene Handbuch für die Zollverwaltung auf. *Herr Gellert* erläutert, dass bereits seit 1996 eine Generaldirektion besteht, die dafür zuständig ist, neue IT-Verfahren in die Welt zu setzen. Diese beschloss, ein IT-Verfahren mit dem Namen MUSYC (Multimedia System for Customs) zu entwickeln. Dieses Verfahren sollte alle Zollbediensteten in die Lage versetzen, bei der Warenabfertigung festzustellen, ob eine bestimmte Ware nachgeahmt war oder nicht. An der Entwick-

lung dieses Verfahrens nahmen die Zollverwaltungen von Deutschland, Italien, Spanien und Frankreich auf der einen Seite und die beteiligten Wirtschaftskreise auf der anderen Seite teil. Zwei Jahre schlossen sich die niederländische und österreichische Zollverwaltung an, so dass ein Prototyp geliefert werden konnte. Als dieser Prototyp fertig war, kam die Frage auf, ob dieser von Generaldirektion TAXUD übernommen wird. Aus nicht näher nachzuvollziehenden Gründen bestand allerdings kein Interesse daran, dieses Verfahren zu übernehmen und in die Fläche zu bringen. Diese Vorgehensweise erstaunt *Herrn Gellert*. Es sei doch ein wunderbarer Gedanke, dass ein Zöllner in Griechenland bei der Warenabfertigung per Knopfdruck die gleichen Informationen abrufen kann wie ein Zöllner in Dänemark. Hätte die Kommission dieses Verfahren übernommen und in die Fläche gebracht, wäre dieses Verfahren ein praktisches Beispiel einer gemeinsamen Risikoanalyse gewesen.

Herr Karl Elsner (Europäische Kommission) erwidert, dass die Anregung zum Handbuch für die EURO 2004 von den Wirtschaftsbeteiligten selbst und nicht von der Kommission kam. Wenn seitens der Wirtschaft geglaubt wird, dass es nutzlos sei, könne Kontakt mit den Wirtschaftsbeteiligten aufgenommen und das Handbuch vernichtet werden. Er glaube, dass eine Hilfe sei. Vielleicht sei es nicht das geeignete Mittel, aber das Echo sei im Großen und Ganzen positiv. *Herr Elsner* erklärt dies damit, dass der Kontext bei der Ausgestaltung der Risikoanalyse beachtet werden muss. Was heute sicherheitsrelevant sei, könne es morgen schon nicht mehr sein. Schließlich finde die EURO 2004 derzeit statt. Dies gelte ebenso für die olympischen Spiele in Athen. Eine Information muss daher aktuell und zielgerichtet sein, dies könne von MUSYC nicht unbedingt gewährleistet werden. Es habe keinen Zweck, hunderte von möglichen Gegenständen, die evtl. zu Nachahmungen führen könnten, in ein solches System einzugeben. Auf Dauer sei der Zollbeamte überfordert, den Computer jeden Tag aufzumachen. Außerdem glaubt *Herr Elsner*, dass hinsichtlich der Produktpiraterie der beste Schutzimpuls von der Wirtschaft selbst komme. Durch die Gesetzesänderung sei es heute möglich, bereits bei der Gefahr einer Nachahmung für ein Produkt, einen präventiven Antrag zu stellen und diese Möglichkeit werde seitens der Wirtschaft zahlreich genutzt. Nach Auffassung von *Herrn Elsner* müsse mit dem Liefern von Informationen an Zollstellen nicht nur in solchen Fällen, sondern grundsätzlich vorsichtig umgegangen werden und auf die jeweiligen aktuellen Belange Rücksicht genommen werden. Bei der Tarifierung eines Spielzeugs anhand der Tarifnummer im computerunterstützten Abfertigungsverfahren dürften nicht drei Meter Informationen vom PC ausgedruckt werden, was evtl. alles zu beachten ist. *Herr Elsner* erklärt, dass ihm besonders der Gegensatz Sicherheit durch Wachturm und Stacheldraht oder Sicherheit durch einen zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten gefällt. Seiner Meinung nach brauche es keinen Wachturm und keinen Stacheldraht, aber einfach die Türen zu öffnen, weil bisherige Containersicherheitsinitiativen nichts aufgedeckt haben, was im Bereich des Terrorismus liegt, sei der falsche Weg. Auf die Containersicherheitsinitiativen könne auch gar nicht verzichtet werden, da Verpflichtungen mit den Amerikanern eingegangen worden sind. Das entsprechende Abkommen wurde am 22.4.2004 unterzeichnet. Abschließend räumt *Herr Elsner* ein, dass eine Vorausanmeldung von zwei Stunden, so wie es sie in der Schweiz üblich ist, zu Schwierigkeiten führen kann, wenn es z.B. Umdisponierungen seitens des Wirtschaftsbeteiligten bedarf. Vorausanmeldungen sollen dem Zollbeteiligten die Möglichkeit geben, zügig über die Ware zu verfügen, dies würde verhindert werden. Es

muss die Möglichkeit bestehen, die Ware trotz fehlender Vorausanmeldung einzuführen. In einem solchen Fall werde das klassische Abfertigungsverfahren Anwendung finden und nicht die Einfuhr unmöglich sein.

Herr Reiner Beussel (Hauptzollamt München) weist darauf hin, dass der Gegensatz von Facilitation und Security nicht mehr zu umgehen ist. Als Beispiel für einen „Vorteil“ des Risikomanagements führt er die neuerdings umstrukturierte Abfertigung von Fluggästen am Münchener Flughafen an, deren Kontrollen ab dem 1.5.2004 aufgrund der Bauart des Flughafens an den Gates oder an den Notausgängen durchgeführt werden müssen. Dies sei insbesondere durch die mittlerweile 12 Mitgliedstaaten bedingt, die nicht dem Schengen-Abkommen angehören und er nun für die Kontrollen der Reisenden verantwortlich ist, die in die neuen Mitgliedstaaten fliegen und nicht durch die Passkontrolle gehen. In diesem Falle wäre ihm sehr geholfen, wenn er Zugang zu den Daten der Fluggesellschaften hätte, denen er entnehmen könnte, wo die Passagiere herkommen und zwar ganz ohne den normalen Reisenden zu behindern.

Herr Rainer Ehmke (Bundesministerium der Finanzen) erklärt, dass es keinen hundertprozentigen Überblick gibt, welche Sicherheitsinitiativen weltweit bestehen. Dieser Überblick werde aber zunehmend geschaffen, schließlich müsse die Verwaltung ähnlich wie die Wirtschaft möglichst rasch reagieren und sich positionieren. Allerdings mache es die Wirtschaft der Verwaltung nicht ganz einfach. Seiner Meinung nach könne dies am Beispiel von CSI aufgezeigt werden. Während die Wirtschaft auf eine Unterschrift der Declaration of Principles der Amerikaner gedrängt habe, sei die deutsche Zollverwaltung reserviert gewesen, da sie eine Menge von bedenkswerten Dingen hätte erörtern wollen. Verstärkt worden sei der Druck seitens der Wirtschaft durch Hinweise auf mögliche Nachteile, die eine fehlende Unterschrift mit sich brächten. Die deutsche Zollverwaltung habe zwischen zwei Stühlen gesessen, ohne entgegenhalten zu können, wie die Nachteile aussehen, die bei einer Nicht-Unterschrift drohen würden. Auch die Wirtschaft habe in diesem Punkt nicht weiterhelfen können. Heute steht fest, dass es bei 35 Fällen warenbezogener Prüfungen in Hamburg und Bremerhaven jeweils pro Monat keinen terroristischen Fall gegeben habe. Ein amerikanischer Vertreter habe ihn sogar beruhigt. Die Sicherheitsinitiativen der USA werden nicht dazu führen, dass ein Container irgendwann einmal stehen bleibt. Diese Äußerung stelle selbstverständlich die Notwendigkeit der Maßnahme sehr in Frage.

Herr Georg-Dieter Gotschlich (WCO) weist daraufhin, dass es zu seiner Zeit in Bonn anders zugegangen ist. Wenn dort irgendeine Regelung erlassen werden sollte, sei die Regelung im Detail grundsätzlich mit allen Beteiligten der Wirtschaft erörtert worden. Seiner Ansicht nach fehlt eine solche Bündelung von Interessen der Wirtschaft auf europäischer Ebene. In dieser Sitzung seien ja auch drei Organe (EFA, SITPRO, ODASCE) vertreten, die in öffentlicher Sitzung gemeinsam mit der Kommission und der Wirtschaft Probleme erörtern. *Herr Gotschlich* fragt, warum es also auch der Wirtschaft nicht grundsätzlich möglich sein kann, die Interessen aller zu bündeln und die Interessen gebündelt der Kommission vorzutragen und warum es nicht möglich sei, dass die Kommission die Interessen der Wirtschaft gebündelt zur Kenntnis nimmt. Die WCO habe derartiges unter Abfrage der Carriers getan. Sie habe alle zusammen-

gerufen, alle gehört, alle Zollverwaltungen beteiligt und eine einheitliche Regelung als Vorschlag an die Mitgliedstaaten gesandt.

Herr Dr. Heiko Willems (Bundesverband der Deutschen Industrie) weist darauf hin, dass eine Rückäußerung der Wirtschaft nur möglich ist, wenn diese in angemessener Weise konsultiert wird. Der Vorschlag für eine Regelung müsse zeitnah übermittelt werden, um zeitnah bewerten zu können. Diese Vorgehensweise habe es in letzter Zeit weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene gegeben. Zwar gebe es auf europäischer Ebene Interessenverbände, die gemeinsam handeln könnten, aber dies setze voraus, dass alle informiert werden und die Zeit haben, sich untereinander abzustimmen. Die sei seiner Meinung nach nicht zu gewährleisten. Dies gelte auch für die Kommission und das BMF, die selbst natürlich auch zeitlich eingeschränkt sei. Seiner Meinung nach ist die Teilnahme an Sicherheitsmaßnahmen ein Dilemma für die Unternehmen. Solche Sicherheitsmaßnahmen seien mit einem enormen Aufwand verbunden, insbesondere das Ausfüllen der Antragsformulare ziehe Kosten mit sich. *Herr Dr. Willems* sieht jedoch keine Alternative. Insbesondere aufgrund des großen Handelsvolumens mit den USA müsse sich die Wirtschaft den Regelungen zähneknirschend anpassen.

Herr Reinhard Fischer (Deutsche Post AG) erklärt, dass der Druck auf die Unternehmen und damit auch die Logistik, Daten, die im Rahmen der Teilnahme an CSI bzw. der 24 h-Regelung abzugeben sind, sehr groß ist. Welcher Reeder gehe das Risiko ein, einen Container einzuladen, der nicht vorangemeldet ist. Seiner Meinung nach wird kein Reeder dieses Risiko eingehen, sodass der Container stehen bleibt. Es gebe aber Schiffe, die 7.000–8.000 Containerkapazitäten haben, sodass der entsprechende Container durchaus ganz unten stehen kann. Außerdem sei der schlechteste in der Kette das Maß aller Dinge. Im Zweifel bleibe also das ganze Schiff stehen und die Ware müsse wieder ausgeladen werden. Auf diese Weise entstehe seiner Auffassung nach ein wirtschaftlicher Schaden, der nicht messbar ist.

Herr David Wakeford (SITPRO) sieht es als Aufgabe von SITPRO und ODASCE, zusammen mit der Wirtschaft zu handeln. Er fragt, warum eine solche Zusammenarbeit von Institutionen nicht auch auf internationaler Ebene möglich sein soll. Es bedürfe gemeinsamer Entwicklung vernünftiger Standards durch die WCO. Fast täglich ergehe eine neue Sicherheitsinitiative. SITPRO versuche, diesbezüglich eine Aufstellung zusammenzubringen und eine umfangreiche Zeittafel zu erstellen, die der Wirtschaft und vielleicht den Verwaltungen aufzeigt, welche Voraussetzungen sie zu erfüllen haben, wenn sie internationalen Handel betreiben.

Frau Monika Enticknap (Verband Deutscher Schiffsausrüster e.V.) stellt klar, dass es ihr als Mitglied der Trade Action Group und der Trade Contract Group darum geht, nicht nur Zollaktivitäten zu beleuchten, sondern auch andere Aktivitäten, die auf dem Sicherheitssektor stattfinden, insbesondere wenn es darum gehe, Maßnahmen zu ergreifen. Ihrer Meinung nach dürfen die Firmen nicht mit verschiedenen Maßnahmen konfrontiert werden, die sie zu erfüllen haben, weil es so viele verschiedene Anforderungen von so vielen verschiedenen Gesetzen aus verschiedenen Bereichen gibt.

Herr Karl Elsner (Europäische Kommission) stimmt zu, dass die Bündelung von Interessen durch Industrie und Handel wichtig ist. Allerdings sei es schwierig, alle auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Dies gelte insbesondere auch für den Rat der aus 25 Mitgliedstaaten bestehenden EU. Seiner Meinung nach drücke sich dieses

Dilemma wahrscheinlich oft in der kritisierten Qualität der Gemeinschaftsgesetzgebung aus. Seiner Meinung nach muss man sich entscheiden, ob entweder Stillstand oder ein Schritt nach vorne gewollt ist. Wie eine Bündelung der Interessen im Rat der EU ausgehen kann, zeige die Figur des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten im geänderten ZK. Diese Figur lasse viele Fragen offen, ermögliche der Wirtschaft aber auch Optionen. Sie könne sich entscheiden, ob sie entweder nur an Verfahrenserleichterungen interessiert ist oder an einer generellen Erleichterung, die gewisse Sicherheitsstandards voraussetzt.

Herr Ole Meyer (HZA Dortmund) erläutert, dass die Qualität und Effizienz der Risikoanalyse als Steuerungsinstrument der Zollkontrolle im Wesentlichen von den zur Verfügung stehenden Daten, der Datenbasis, abhängt. Es gebe vielfältige nationale Abfertigungssysteme, ob sie nun ATLAS o.ä. heißen, in denen jeweils nationale Abfertigungsdaten abgebildet werden. Seiner Meinung nach erfordere der freie Warenverkehr in der EU einen entsprechenden Datenaustausch, um eine gemeinsame Datenbasis zu schaffen, auf die die jeweiligen Zentralstellen Risikoanalyse zugreifen können. Er persönlich halte in dem Bereich die Wege der Amtshilfe für zu langwierig, um mit entsprechenden Risikoprofilen reagieren zu können. Beispielfhaft führt *Herr Meyer* einen Beteiligten aus Deutschland an, der nicht in Deutschland abfertigt, sondern über Rotterdam, Spanien oder Frankreich, so dass er in Deutschland in ATLAS nicht erscheint und damit durch die Zentralstelle Risikoanalyse in Deutschland nicht auswertbar ist. Da die deutsche Zollverwaltung aber wissen wolle, was der Wirtschaftsbeteiligte vor Ort macht, die niederländische Zollverwaltung aber vielleicht gar nicht über entsprechende Risikoprofile verfüge, entstehe ein risikoanalysefreier Raum. Von der Kommission möchte *Herr Meyer* wissen, ob diese Gefahr gesehen wird und wenn ja, wie damit umgegangen wird, wenn nein, welche Alternativen angeboten werden.

Herr Karl Elsner (Europäische Kommission) erklärt, dass die Kommission die Gefahr eines risikoanalysefreien Raumes sieht und das Problem in Angriff nimmt. Seines Erachtens gebe es zumindest auf einem Gebiet schon eine Lösung. Dies seien die AM-Mitteilungen von OLAF, die im Rahmen der gegenseitigen Unterstützung allen Mitgliedstaaten zugehen. Solche Mitteilungen könnten in das Risikoanalysesystem übernommen werden. Seiner Kenntnis nach werde dies in Münster getan. Die Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, wie eine AM-Mitteilung behandelt wird. Entweder als Risiko oder nicht. *Herr Elsner* führt aus, dass die Kommission eine Risk Mapping Exercise durchgeführt sowie Empfehlungen ausgearbeitet habe. Im Übrigen halte er die Einfuhr über Seehäfen und Flughäfen in die EU für ein sehr gut funktionierendes System. Über die Seehäfen und Flughäfen, die der Kontaktgruppe angeschlossen sind, laufen ca. 80% des Handels in die EG. Diese Flughäfen und Seehäfen unterrichten sich gegenseitig unmittelbar über bestehende Risiken, die sie für relevant halten oder Unregelmäßigkeiten, die sie aufgedeckt haben. Diese Mitteilungen gehen ebenfalls an die zentralen Risikoanalysestellen, die diese Informationen dann in ihr System übernehmen oder nicht. *Herr Elsner* erklärt abschließend, dass in Zukunft daran gedacht sei, auf Gemeinschaftsebene ein informatisiertes Risikoanalysesystem zu entwickeln, in das Profile aufgenommen werden, die allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen. Außerdem soll noch ein Schritt weiter gegangen werden, in dem in nicht nur ein besonders hohes Risiko für die Ware in das System eingegeben wird,

sondern auch dargestellt wird, welche Maßnahmen nun von den Zollstellen zu treffen sind. Hierbei müsse bedacht werden, dass einen zugelassener Wirtschaftsbeteiligten ganz andere Maßnahme treffen als einen normalen Wirtschaftsbeteiligten.

Herr Ole Meyer (HZA Dortmund) verweist noch einmal auf die Wichtigkeit des Datenaustausches und möchte ganz sicher wissen, ob denn wirklich ein entsprechender gemeinsamer Datenserver mit sämtlichen Daten geplant sei.

Herr Karl Elsner (Europäische Kommission TAXUD) erläutert, dass ein Abruf von Daten aus einem gemeinsamen Datenpool geplant ist. Außerdem will OLAF die Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe dahingehend erweitern, dass ein europäischer Datenpool geschaffen wird, der weit über die Risikoanalyse hinaus alle verfügbaren Daten, die es im Zusammenhang mit Warenbewegungen gibt, umfasst und dieser riesige Datenpool allen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wird. Dies habe insbesondere zum Vorteil, dass nicht jeder Mitgliedstaat einen eigenen Datenpool habe, für den er womöglich noch zahlen muss. Zwar könne er noch nicht sagen, was aus diesem Vorschlag wird, dieser existiere aber.

Herr Dr. Christian Haid (Wirtschaftskammer Steiermark) dankt allen Referenten und Teilnehmern für deren umfangreiche Beiträge und schließt die Diskussion.

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern 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 an zwischen allen an Fragen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs Interessierten. 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 sechzehn Jahren zugewandt hat. Dabei haben immer wieder die aktuelle Entwicklung des europäischen Zollrechts auf dem Weg zum Zollkodex und seine Anwendung, die Harmonisierung des Verbrauchssteuerrechts, 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, Verbrauchssteuern und Zoll e.V.“, European Forum for External Trade, Excise and Customs. Momentan gehören über 250 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 230 Teilnehmern aus 17 Ländern besucht wurde. Seit 1989 haben sechzehn Zollrechtstage stattgefunden. Die dabei gehaltenen Vorträge und die entsprechenden Diskussionsberichte wurden zunächst in der „Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern“ (ZfZ) und der „Außenwirtschaftliche Praxis“ (AW-Prax) dokumentiert. Seit 1996 erscheint neben den Tagungsberichten in verschiedenen Fachzeitschriften ein besonderer Tagungsband – bis zum 13. Europäi-

schen 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. 194 ff.
- Hamburg 1991 „Europäisches Zollrecht im Wandel“, ZfZ 1991, S. 194 ff.
- Berlin 1992 „Verbote und Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, Harmonisierung der Verbrauchsteuern“, ZfZ 1992, S. 194 ff.
- München 1993 „Europäischer Wirtschaftsraum und Binnenmarkt“, ZfZ 1993, S. 290 ff.
- 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. 258 ff.
- Dresden 1995 „Zoll auf dem Weg ins Jahr 2000“, AW-Prax 1995, S. 278 ff.; ZfZ 1995, S. 259 ff.
- Wien 1996 „Hemmnisse und Sanktionen in der EU“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 1996; AW-Prax 1996, S. 317 ff.; ZfZ 1996, S. 369 ff.
- Nürnberg 1997 „Vertrauensschutz in der Europäischen Union“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 1997; AW-Prax 1997 S. 409 ff. und AW-Prax 1998, S. 24 ff.; ZfZ 1997, 278 ff.
- 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. 1 ff.
- Mannheim 1999 „Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 2000; AW-Prax 1999, S. 373 ff., S. 406 ff.; ZfZ 2000, S. 50 ff.
- Salzburg 2000 „Erweiterung der Europäischen Union – Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung – Entwicklung der Öko-/Energiesteuern“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 2000; AW-Prax 2000, S. 349 ff.; ZfZ 2000, S. 364 ff.
- Köln 2001 „E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel“, Tagungsband, zusammengestellt von *Henke*, Köln 2002; AW-Prax 2001, S. 93 ff.; ZfZ 2001, S. 362 ff.
- Basel 2002 „Beförderungen – Präferenzen – Trade Facilitation“, Tagungsband, hrsg. von *Henke*, Aachen 2003; AW-Prax 2002, S. 293 ff.; ZfZ 2002, S. 407 ff.
- 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. 341 ff.; ZfZ 2003, S. 402 ff.

- 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 2004, Heft 12

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 Außenwirtschaftrechtstag 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
- 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* (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, Bonn

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 8321100

Telefax: +49 251 8321102

E-Mail: efa@uni-muenster.de

Homepage: www.efa-muenster.de

Der elektronische Zollkodex mit Zollkodex-DVO



herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Münster,
bearbeitet von Dipl.-Finanzwirt Markus Böhne

Diese elektronische Arbeitshilfe ermöglicht es, das umfangreiche Regelwerk des Zollrechts einfach zu handhaben.

Neben dem Zollkodex (ZK) und der Zollkodex-Durchführungsverordnung (ZKDVO) enthält sie auch die ergänzenden Normen des europäischen (ZollbefreiungsVO und Leitlinien „Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung“) sowie des nationalen Zollrechts (ZollVG und ZollIV).

 **Durchgehend eingesetzte Marginalien verknüpfen jeden Artikel des Zollkodex mit den entsprechenden Fundstellen in der Durchführungsverordnung und geben weiterführende Hinweise. Diese bewährte Systematik von Verknüpfungen und Sprungstellen findet sich auch in der ZKDVO und den nationalen Gesetzen.**

Die einzelnen Artikel von ZK und ZKDVO sind mit Überschriften versehen, um die Handhabung zu erleichtern. Eine Rück- und Vorverfolgung der zuletzt benutzten Textstellen ist ebenso möglich wie eine gezielte Suchabfrage.

Änderungen in den betroffenen gesetzlichen Grundlagen werden kurzfristig im Werk umgesetzt, um die stetige Aktualität zu gewährleisten.

Der Zollkodex mit Zollkodex-DVO ist auch als Printversion erhältlich.

Zu beziehen beim

Mendel Verlag GmbH & Co. KG, Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Tel.: +49 2302 202930

Fax: +49 2302 2029311

E-Mail: info@mendel-verlag.de

Internet: www.mendel-verlag.de

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:

 **mendel-verlag.de/zollkodex**



Warenursprung und Präferenzen (WuP) in der täglichen Praxis

Ein Leitfaden für Anwender

von Dipl.-Finanzwirt Ralf Notz, ZAK Köln

Handelsvorteile durch Zollvorteile - auch nach der EU-Erweiterung ein nicht zu vernachlässigender Faktor im internationalen Geschäft! Denn auch nach dem 1.5.2004 ist die präferentielle Ursprungseigenschaft einer Ware von erheblicher Bedeutung.

Anstelle des heutigen formellen Präferenznachweises (EUR.1 bzw. Ursprungserklärung) ist im erweiterten Binnenmarkt eine Lieferantenerklärung im Sinne der VO (EG) Nr. 1207/2001 abzugeben oder anzufordern. Geldwerte Vorteile lassen sich allerdings nur mit den entsprechenden Kenntnissen von Zollpräferenzen, Ursprungsregeln und -nachweisen realisieren – hierbei hilft das Werk „Warenursprung und Präferenzen“.

Dieser Leitfaden für Anwender enthält die Verarbeitungslisten aller Präferenzabkommen der EG in einer einzigen konsolidierten Liste auf dem Stand 2004. Diese berücksichtigt die Anpassungen nach HS 2002 und die Änderungen aufgrund der neuen oder neu veröffentlichten Abkommen. Die den präferentiellen Ursprung begründenden Verarbeitungsregeln werden für jede Warenposition auf einer Seite gegenübergestellt. Diese einmalige Systematik ermöglicht einen schnellen Zugriff und Überblick.

Checklisten zur Bestimmung des präferentiellen und des nichtpräferentiellen Ursprungs ermöglichen dem Anwender eine optimierte innerbetriebliche Umsetzung der Ursprungsbestimmung seiner Produkte. Übersichten, Erläuterungen und Vordrucke helfen bei der Erstellung von Lieferantenerklärungen, Warenverkehrsbescheinigungen und Ursprungserklärungen.

Des Weiteren sind alle relevanten Informationen und Bestimmungen zum Warenverkehr im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems für Entwicklungsländer (APS) enthalten.

Zu beziehen beim

Mendel Verlag GmbH & Co. KG, Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Tel.: +49 2302 202930

Fax: +49 2302 2029311

E-Mail: info@mendel-verlag.de

Internet: www.mendel-verlag.de

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:



mendel-verlag.de/wup

Exportkontrollrecht

Sammlung außenwirtschaftsrechtlicher Vorschriften für die Exportwirtschaft

herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Münster,
bearbeitet von Dipl.-Finanzwirt Ulf Recktenwald

Diese übersichtlich gegliederte Sammlung enthält sämtliche relevanten Bestimmungen des Außenwirtschaftsrechts und vermittelt einen Überblick über die einschlägigen Regelungen für inner- und außergemeinschaftliche Exporte und Dienstleistungen.

Sie umfasst sowohl alle maßgeblichen Rechtsgrundlagen nach EG-Recht ...

- ▶ Verordnung Gemeinsame Ausfuhrregelung
- ▶ EG-Dual-use-Verordnung
- ▶ Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 sowie Beschluss zur Terrorismusbekämpfung
- ▶ Zollkodex und Zollkodex-DVO in relevanten Auszügen

... als auch die wesentlichen nationalen Rechtsgrundlagen:

- ▶ Außenwirtschaftsgesetz (AWG)
- ▶ Außenwirtschaftsverordnung (AWV) mit Länderlisten
- ▶ Ausfuhrliste mit Umschlüsselungsverzeichnis
- ▶ Zuständigkeiten-Verordnung
- ▶ Allgemeine Genehmigungen (AG)
- ▶ ausgewählte Runderlasse, Bekanntmachungen und Merkblätter
- ▶ Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) und Kriegswaffenliste

Die Sammlung Exportkontrollrecht ist elektronisch und/oder als Printversion erhältlich.

Zu beziehen beim

Mendel Verlag GmbH & Co. KG, Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Tel.: +49 2302 202930

Fax: +49 2302 2029311

E-Mail: info@mendel-verlag.de

Internet: www.mendel-verlag.de

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:



mendel-verlag.de/exportkontrollrecht

Mendel Verlag

Umsatzsteuerrecht



Sammlung umsatzsteuerlicher Vorschriften für die Außenwirtschaft

herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Münster,
bearbeitet von Dipl.-Kaufmann (FH)/Dipl.-Finanzwirt Thomas Möller

Diese Sammlung ermöglicht einen schnellen Überblick über die Rechtsgrundlagen und wichtigen Verwaltungsvorschriften, die für die Beurteilung grenzüberschreitender Sachverhalte des Umsatzsteuerrechts notwendig sind.



Das auf nationaler Ebene maßgebliche Umsatzsteuergesetz (UStG) wird hier durch die Hervorhebung der relevanten Regelungen und durch Sprungstellen in die Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung (UStDV) besonders übersichtlich dargestellt.

Als grundlegendes EG-Recht ist die »Sechste Richtlinie des Rates vom 17.5.1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem« in konsolidierter Fassung enthalten.

Der Abschnitt »Verwaltungsvorschriften« stellt darüber hinaus eine wertvolle Hilfe für die praktische Umsetzung des Umsatzsteuerrechts dar. Zweifels- und Auslegungsfragen werden hier ebenso berücksichtigt wie die von der Steuer- bzw. Zollverwaltung zu beachtenden Dienstvorschriften. Auch die in der Publikation wiedergegebenen Schreiben des Bundesfinanzministeriums erleichtern die Anwendung der umsatzsteuerrechtlichen Grundlagen.

Die Sammlung Umsatzsteuerrecht ist elektronisch und/oder als Printversion erhältlich.

Zu beziehen beim

Mendel Verlag GmbH & Co. KG, Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Tel.: +49 2302 202930

Fax: +49 2302 2029311

E-Mail: info@mendel-verlag.de

Internet: www.mendel-verlag.de

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:



mendel-verlag.de/umsatzsteuer

Mendel Verlag

