

Zollunion und e-Government

**Tagungsband
des 21. Europäischen Zollrechtstags
des EFA
am 18. und 19. Juni 2009 in Linz**

herausgegeben von Lothar Gellert

Mendel Verlag



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

Band 43

Herausgeber: Dr. Lothar Gellert (Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V., Münster)

Layout: Mendel Verlag GmbH & Co. KG
Gerichtsstraße 42
58452 Witten
Telefon: +49 2302 202930
Telefax: +49 2302 2029311
E-Mail: info@mendel-verlag.de
Internet: www.mendel-verlag.de

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

ISBN 978-3-930670-53-6

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

© 2009 by Mendel Verlag GmbH & Co. KG, 58452 Witten

Inhaltsübersicht

Einleitung

Begrüßung 7

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Vorsitzender des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA), Münster

Linz – Wirtschaftsstandort und Kulturhauptstadt 2009 9

Dr. Peter Sonnberger, Nationalrat, Stadt Linz

Österreich und die Europäische Union 11

Dr. Reinhold Lopatka, Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen, Wien

Entwicklung der Zollunion

The Modernised Customs Code: Progress Concerning its Implementation 13

Jean-Michel Grave, Head of Unit, TAXUD/C/2 "General Legislation and Uniform Application of the Community Customs Law", European Commission – Directorate General "Taxation and Customs Union", Professor, "Customs and Excise", Université libre de Bruxelles

Welthandelsrechtliche Herausforderungen für die Europäische Zollunion 27

Prof. Dr. Achim Rogmann, Brunswick European Law School (BELS), Wolfenbüttel

Rechtsverbindlichkeit von Leitlinien der Europäischen Kommission 51

Dr. Lothar Gellert, Regierungsdirektor, Bundesministerium der Finanzen, Bonn
zurzeit Generaldirektion „Zollunion und Steuern“ der Europäischen Kommission,
Referat C 2, Brüssel

Podiumsdiskussion zur Entwicklung der Zollunion 59

Dr. jur. Ulrich Möllenhoff, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster

Stand der C2B-Partnerschaftsprogramme und gegenseitige Anerkennung

Customs in the 21st Century 63

Customs-Business and Customs-Academia Partnerships

Riitta Passi, PICARD Programme Manager, World Customs Organization, Brussels

Gegenseitige Anerkennung des AEO 69

Dr. Susanne Aigner, Geschäftsführende Referatsleiterin „Risikomanagement und Sicherheit“, Generaldirektion „Zollunion und Steuern“ der Europäischen Kommission, Brüssel

Die zwischen der EU und der Schweiz verhandelten Sicherheitsmaßnahmen im Güterverkehr 73

Serge Gumy, Abteilungschef, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern

State of Play Toward Global Trusted Trader 75

Marianne Rowden, President and CEO AAEL, Washington, DC

Mutual Recognition of AEO Programmes: The Need for Standardisation and other Emerging Issues 85

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

The Benefits of Partnership 95

Warren Hastings, Vice President Global Trade, Cardinal Health, Dublin (Ohio)

Stand der C2B-Partnerschaftsprogramme und gegenseitigen Anerkennung 101

Jürgen Böer, Schott AG, BDI Arbeitskreis Zoll, Mainz

General Trends of AEO Programmes 103

Mariya Polner, Research and Strategies Unit, Office of the Secretary General, World Customs Organization, Brussels

Workshop 1: Produktpiraterie

Überlegungen zur Neufassung der VO (EG) Nr. 1383/2003 109

Günther Häring, Bundesfinanzdirektion Südost, München

Produktpiraterie – Die anwaltliche Sicht: Ein Plädoyer für einen ausgewogenen Interessenausgleich 113

Marian Niestedt, Rechtsanwalt, Graf von Westphalen, Hamburg

Produktpiraterie – Zusammenfassung 121

Moderation: Gerda Koszinowski, Hauptzollamt Nürnberg

zusammengefasst von RA Johannes Rudolph, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster

Workshop 2: Verbrauchsteuern

CO₂-Ausstoß als neuer harmonisierter Steuertatbestand 125

Günter Roeder, Rechtsanwalt/Fachanwalt für Steuerrecht, BASF SE, Ludwigshafen

Informatikverfahren EMCS 133

Eliane Mehner, Dipl.-Finanzwirtin, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Verbrauchsteuern – Informatikverfahren EMCS 143

Hauke Wrobel, British American Tobacco, Hamburg

Verbrauchsteuern – Zusammenfassung 151

Moderation: Mathias Bongartz, Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Finanzen, Münster

zusammengefasst von Dr. Talke Ovie, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster

Informationstechnologie im Zoll

Benutzeranforderungen für das automatisierte Einfuhrsystem 153

Michael Lux, Leiter des Referats „Zollverfahren“, Generaldirektion „Zollunion und Steuern“ der Europäischen Kommission, Brüssel

Transit Procedure e-TIR	177
Youlian Guenkov, Head TIR Audit & Admission, International Road Transport Union (IRU), Geneva	
Einzigte Bewilligung für vereinfachte Verfahren	191
Alfred Hiebl, Geschäftsführer MIC Datenverarbeitung GmbH, Linz	
Accelerating Customers' Success through Leadership in Life Science, High Technology and Service	195
Franz Hägele, Customs Manager EMEA, Sigma-Aldrich Chemie GmbH, Schnelldorf	
The SEA/SASP adventure	203
Eric van der Starre, NXP Semiconductors Netherlands B.V.	
Podiumsdiskussion zur einzigen Bewilligung für vereinfachte Verfahren	209
Dr. Christian Haid, Wirtschaftskammer Steiermark, Graz	
Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA)	211
European Forum for External Trade, Excise and Customs – Chronik und Informationen –	

Begrüßung

Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang

**Vorsitzender des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern
und Zoll e.V. (EFA), Münster**

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Staatssekretär,
sehr geehrter Herr Nationalrat,
sehr geehrter Herr Bürgermeister,
sehr geehrte Damen und Herren, liebe Mitglieder der „EFA-Familie“,

ich freue mich, Sie sozusagen im Familienkreis alle wieder begrüßen zu dürfen. Wenn ich durch die Reihen schaue, sehe ich viele bekannte Gesichter – aber es sind in jedem Jahr auch neue Teilnehmer dabei. Ich grüße Sie alle hier in Linz. Dass wir heute hier sind, ist vor allem eine Leistung von Herrn Hiebl. Herr Hiebl und die Firma MIC sind seit Jahren dem EFA und den Zollrechtstagen sehr verbunden. Ich kann mich nicht daran erinnern, dass Sie, lieber Herr Hiebl, in den letzten 15 oder mehr Jahren einen Zollrechtstag versäumt hätten. Schon lange hatten wir den Plan, den Zollrechtstag in Linz abzuhalten. Die diesjährige Auszeichnung von Linz als europäische Kulturhauptstadt war ein willkommener Anlass, Ihrer Einladung endlich Folge zu leisten. Wie immer freue ich mich, die Referenten und Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Podiumsdiskussionen zu begrüßen. Die diesjährige Tagung steht unter dem Generalthema „Zollunion und e-Government“. Damit wollen wir verschiedene Aspekte ansprechen und deutlich machen. Die mittlerweile über 40-jährige Europäische Zollunion birgt weiterhin zahlreiche rechtliche, praktische und technische Probleme – und sie ist noch lange nicht verwirklicht. Es gibt einen neuen Zollkodex, die Durchführungsvorschriften fehlen aber noch. Jean-Michel Grave wird hoffentlich etwas Licht in das Dunkel bringen. Mit den Vorträgen von Prof. Rogmann und Dr. Gellert wollen wir den Defiziten in der Harmonisierung des Zollrechts auf die Spur gehen. Dabei geht es um die Fragen der WTO-Konformität der Europäischen Zollunion und welche Rechtswirkungen den Leitlinien der Kommission zukommen.

Der heutige Nachmittag steht ganz im Blickwinkel des internationalen Zollrechts. Vor allem geht es um die Zoll-/Wirtschafts-Partnerschaftsmodelle, die nunmehr weltweit sprießen – oder vielleicht auch nicht. Unter der Moderation von Bryce Blegen werden wir eine globale Rednerschaft haben: Von der Weltzollorganisation werden Riitta Passi und Mariya Polner eine Einführung in das Thema geben. Vertreten sind dann Australien mit Prof. Widdowson, China mit Zhaokan Jiang, die USA mit Marianne Rowden und Warren Hastings, die Europäische Union mit Dr. Aigner und die Schweiz mit Serge Gummy. Christopher Kangoye aus Tansania wird zu den Bemühungen in Ostafrika Anmerkungen geben. Das Programm haben wir an dieser Stelle geändert. Leider war es nicht möglich, rechtzeitig für das Thema der neuen Handelsabkommen einen Referenten von

der Europäischen Kommission zu bekommen. Die Sicht der Wirtschaft zu den Zoll-/Wirtschafts-Partnerschaftsprogrammen wird in bewährter Weise Jürgen Böer vortragen.

Das Thema Produktpiraterie bedarf unseres Erachtens besonderer Aufmerksamkeit. Daher haben wir es für morgen früh auf die Tagesordnung genommen und mit Günter Häring und Marian Niestedt zwei Vortragende gewonnen, die das Thema je aus Verwaltungssicht und Beratersicht behandeln werden.

Am morgigen Tag gibt es ebenfalls Änderungen. Leider kann Alexander Wiedow nicht kommen; die Europäische Kommission sieht sich auch nicht in der Lage einen Vertreter zu schicken. Näheres zu den Hintergründen erfahren Sie morgen im Verbrauchsteuerpanel. Ich bin sehr froh, dass Eliane Mehner zu der Entwicklung der elektronischen Verfahren berichten wird und Günter Roeder kurzfristig anstelle von Herrn Wiedow einen Vortrag zum Thema CO₂-Ausstoß als neuer harmonisierter Steuertatbestand halten wird.

Im Plenum wird es dann um Informationstechnologie im Zoll gehen. Nach dem Vortrag von Michael Lux wird das neue e-TIR-Verfahren von Youlian Guenkov vorgestellt.

Anschließend werden Alfred Hiebl, Franz Hägele und Dr. Haid Möglichkeiten der zentralen Zollabfertigung aus technischer und praktischer Sicht beleuchten.

Wie Sie alle wissen, ist das EFA eine gemeinnützige Vereinigung, die mit den Tagungsgebühren nur einen Teil der Aufwendungen des Zollrechtstags erwirtschaftet. Daher sind wir immer auf Sponsoren angewiesen. In diesem Jahr ist vor allem die Firma MIC zu nennen. Dank gilt aber auch den Sponsoren KPMG Austria und dem Beck-Verlag sowie wie immer der AWA Aussenwirtschafts-Akademie.

Wir dürfen erneut auf die Vorträge und Diskussionen gespannt sein. Wir werden in diesem Jahr nicht die gesamte Veranstaltung auf Video aufzeichnen, sondern nur einige Impressionen einfangen, die nach der Tagung allen Teilnehmern als DVD zugesandt werden. Einen gedruckten Tagungsband wird es zusätzlich geben.

Linzer – Wirtschaftsstandort und Kulturhauptstadt 2009

**Dr. Peter Sonnberger
Nationalrat, Stadt Linzer**

In Linzer schlägt das wirtschaftliche Herz Oberösterreichs. Zu den herausragenden Stärken des Linzer Wirtschaftsraums zählen die Vielfalt der Branchen und Unternehmensgrößen, eine gute Infrastruktur, gut qualifizierte Mitarbeiter, durchaus eine hohe Lebensqualität, eine praxisorientierte Universität und eine Stadtverwaltung, die sich der Bedeutung eines florierenden Wirtschaftslebens bewusst ist. Linzer ist Österreichs zweitgrößter Wirtschaftsraum mit rund 6.600 Betrieben und ca. 198.000 Arbeitsplätzen. Das sind etwa 25.000 Arbeitsplätze mehr als vor 25 Jahren. Etwa 3/4 der Arbeitsplätze entfallen, wie in anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften, auf den Dienstleistungssektor. Der EDV-Sektor und diverse Dienstleistungsbereiche haben ebenso wie die öffentliche Verwaltung, die Sozialversicherungsträger der Gesundheits- und Sozialbereiche, sowie Banken und Versicherungen besonders zum starken Beschäftigungswachstum beigetragen.

Klein- und Mittelbetriebe sind ein wichtiger Faktor der Erfolgsgeschichte des Wirtschaftsraums Linzer. So haben rund 61% aller Betriebe in Linzer nur 1 bis 4 Mitarbeiter/Innen, weitere 24% sind Arbeitgeber von 5 bis 19 Mitarbeiter/Innen und rund 10% sind 20 bis 99 Beschäftigte. Linzer hat eine der niedrigsten Arbeitslosenraten vergleichbarer Städte in Europa und bisher hat der dynamische Wirtschaftsraum Linzer die wirtschaftlichen Turbulenzen der vergangenen Monate relativ gut verkraftet. Im Mai ist die Zahl der beim AMS registrierten Arbeitslosen im Vergleich zum April um 4,4% auf 4.630 gesunken und dieser Wert liegt in etwa auf dem Niveau der Jahre 2003 bis 2005.

Ende Mai 2009 gab es in Linzer 1.500 offene Stellen und die Wahrscheinlichkeit in Linzer einen neuen Arbeitsplatz zu finden, ist nach wie vor weit aus besser als in anderen Landeshauptstädten. Die Spitzenposition der Stadt Linzer ist auch auf die Schlüsselrolle der Unternehmensgruppe der Stadt Linzer selbst zurückzuführen. Linzer ist ein guter Platz zum Leben und Arbeiten. Die Unternehmensgruppe Stadt Linzer ist der größte Dienstleister der Landeshauptstadt und das größte Unternehmensnetzwerk im öffentlichen Eigentum. Jeweils ca. 1/4 ihrer rund 10.000 Mitarbeiter/Innen sind einerseits im Magistrat, dann in der Linzer-AG und im allgemeinen Krankenhaus tätig. Das letzte Viertel entfällt auf die übrigen Teile der Gruppe, wie die Senioren-Zentren GmbH, die Linzer Veranstaltungsgesellschaft, die städtische Wohnungsgesellschaft GBG, die LILLO, die Flughafen Linzer Gesellschaft und die Betriebsgesellschaft des Designcenters und der Elektronik.

Durch die Übertragung wichtiger Aufgabenbereiche an Tochtergesellschaften hat die Stadt Linzer optimale Voraussetzungen für eine flexible Gestaltung des Tagesgeschäftes geschaffen. Die Stadt ist für diese Gesellschaften weiterhin politisch verantwortlich und

damit bleibt der große Handelsspielraum gewahrt, der auch soziale Gesichtspunkte einbezieht. Die Unternehmensgruppe Linz ist auch der größte lokale Investor und die rege Investitionstätigkeit belebt die Wirtschaft und sichert einen hohen infrastrukturellen Standard. Allein die Linz-AG investierte bis Ende September laufenden Geschäftsjahres rund 283 Mio. Euro. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist es natürlich besonders wichtig, dass auch die Gemeinden Impulse für die Wirtschaft und damit für die Sicherung von Arbeitsplätzen setzen. Die Stadt Linz bekennt sich zu dieser Verantwortung; das Stadtbudget sichert ein hohes Leistungsniveau und ein unvermindert starkes Leistungsangebot für die Bewohner. Als zusätzlicher Wirtschaftsmotor hat der Linzer Gemeinderat ein Konjunkturprogramm beschlossen; das Investitionsvolumen des Magistrats der städtischen Immobiliengesellschaften, der Senioren-Zentren GmbH und der AKH-GmbH stärkt den Vergleich zum Vorjahr um rund 11% auf ca. 135 Mio. Euro.

Abschließend noch einige Bemerkungen zur europäischen Kulturhauptstadt 2009. Bis jetzt zählte die Stadt Linz in etwa 700.000 Besucher und rund 8.000 verkaufte Jahreskarten. Die Linzer Museen werden durchaus sehr gut besucht. Das Lentus kann sich über eine Verdopplung der Besucherzahlen freuen, das ACE wiederum um eine Vervierfachung der Besucherzahlen. Hier haben wir bereits 100.000 Besucher im Jahr zählen dürfen. Und so werden im Jahr 2009 insgesamt 5.000 Künstler und Künstlerinnen aus 66 Nationen, bei 7.700 Veranstaltungen (wobei auch zusätzlich 220 Kulturprojekte angeboten werden) in Linz sein. Gibt das wirtschaftlich auch Sinn? Ja es gibt wirtschaftlich Sinn! 265 Mio. Euro wurden in die Infrastruktur investiert, in das ACE, in den Südflügel beim Schlossmuseum, in die Pöstlingbergbahn, die im Übrigen jetzt vom Hauptplatz auf dem Pöstlingberg fährt, und in das Salzamt, in der eine Neugestaltung des UK die Landesbibliothek wird. Letztendlich wurde großzügig ausgebaut und es konnten viele einzelne Kulturprojekte im Zuge der europäischen Kulturhauptstadt umgesetzt werden, was ansonsten sicher noch Jahre gedauert hätte.

Prof. Schneider hat kürzlich eine Studie vorgestellt. Zwischen 2005 und 2011 bedeutet das für Linz, für unsere Landeshauptstadt, ein zusätzliches BIP von 426 Mio. Euro, im Durchschnitt 61 Mio., wobei wir diesmal mit 117 Mio. Euro wirklich eine tolle Zahl haben und auch zusätzliche 4.625 Arbeitsplätze. Ich glaube also, dass man durchaus auch beweisen kann, dass die Investitionen in dieser Region in die Stadt Linz und das Bundesland Oberösterreich sich durchaus auch wirtschaftlich rechnen. Im Höhenrausch ist Linz aus einer anderen Perspektive zu sehen. Man sollte unbedingt den Pöstlingberg sehen und vielleicht mit der Bergbahn vom Hauptplatz hinauf fahren. Genießen Sie unsere Landeshauptstadt Linz, schauen Sie im botanischen Garten vorbei, schließen Sie nette Bekanntschaften hier und ich wünsche Ihnen natürlich auch eine sehr erfolgreiche Fachtagung!

Österreich und die Europäische Union

Dr. Reinhold Lopatka

Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen, Wien ¹⁾

Anlässlich des 21. Europäischen Zollrechtstags in Linz betonte heute der Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen, Dr. Reinhold Lopatka, dass Österreich stolz darauf sein könne, Gastgeber der diesjährigen Veranstaltung sein zu dürfen. Als Drehscheibe im europäischen Warenverkehr nehme unser Land eine zentrale Stellung ein und die Effizienz der österreichischen Zollverwaltung werde international geschätzt, verweist der Finanzstaatssekretär auf eine kürzlich veröffentlichte Studie der Weltbank, in der Österreich auf Rang 5 unter 150 verglichenen Staaten gereiht wurde.

„Um dieser Herausforderung entsprechen zu können, werde ich von politischer Seite her die Bestrebungen in der Gemeinschaft und unsere nationalen Zukunftsansätze einer schlanken, aber auch effizienten und serviceorientierten Verwaltung intensivieren und vorantreiben“, bekräftigte Lopatka. Besonders wichtig seien dabei der laufende Kontakt und das Gespräch, also die enge Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und der betroffenen Wirtschaft auf allen Ebenen.

„Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten kommt Österreich eine besondere Bedeutung zu“, so Lopatka. Österreich hätte die Ostöffnung besser genutzt als andere Länder und von der Integration der osteuropäischen Nachbarländer sehr profitiert, meint der Finanzstaatssekretär: „Die Jahre 1989 und 1995 waren Schlüsseljahre für unser Land. In absoluten Zahlen sind wir in vielen Staaten größter Investor, noch weit vor dem zehnfach so großen Deutschland.“

„Diese in Österreich gepflegte Tradition erleichtert das Finden von Lösungen und soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft weiter fördern“, so der Finanzstaatssekretär weiter. In diesem Zusammenhang ist es auch erforderlich, österreichische Bestrebungen und Anliegen in der Europäischen Gemeinschaft – dem mit Abstand größten Wirtschaftsraum der Welt – verstärkt aktiv einzubringen.

Wir arbeiten sehr eng mit den zahlreichen relevanten internationalen Gremien sowie einer Reihe von nationalen Stellen zusammen und wirken bereits seit vielen Jahren an Pilotprojekten der Zollunion aktiv mit. Gerade Krisenzeiten verschärfen die Anforderungen an Kontrolle und freien Warenverkehr. „Um diese Herausforderungen bestmöglich meistern zu können, setzen wir dabei auf moderne und international vernetzte IT-Verfahren“, so Lopatka.

1) Zusammengefasst als Presseinformation des Bundesministeriums der Finanzen.

The Modernised Customs Code: Progress Concerning its Implementation

Jean-Michel Grave

Head of Unit, TAXUD/C/2 "General Legislation and Uniform Application of the Community Customs Law", European Commission – Directorate General "Taxation and Customs Union", Professor, "Customs and Excise", Université libre de Bruxelles

The Modernised Customs Code (MCC) was adopted on 23rd of April 2008, as Regulation (EC) No 450/2008 of the European Parliament and of the Council. It has entered into force on the 24th of June 2008.

As indicated in the programme regarding this point:

"Although the application of the Modernised Customs Code is imminent, it can only be realised with appropriate implementing provisions."

It is indeed true that the MCC makes its application depend on the availability of its implementing provisions. But in addition, the Code itself fixes the period of time, within which this application shall take place: not before the 24th of June 2009 and not after the 24th of June 2013.

There is therefore apparently four years remaining to develop the instruments required for this application. Apparently only, because the concept of "implementation of the MCC" goes far beyond the mere adoption of the provisions for its application.

Therefore, the application of the MCC is not so "imminent" that the programme could make it believe. The variety of instruments to be developed and the need to ensure their coherence but also procedural obligations (the new right of scrutiny by the European Parliament and the Council, for instance) will definitely not allow an early application.

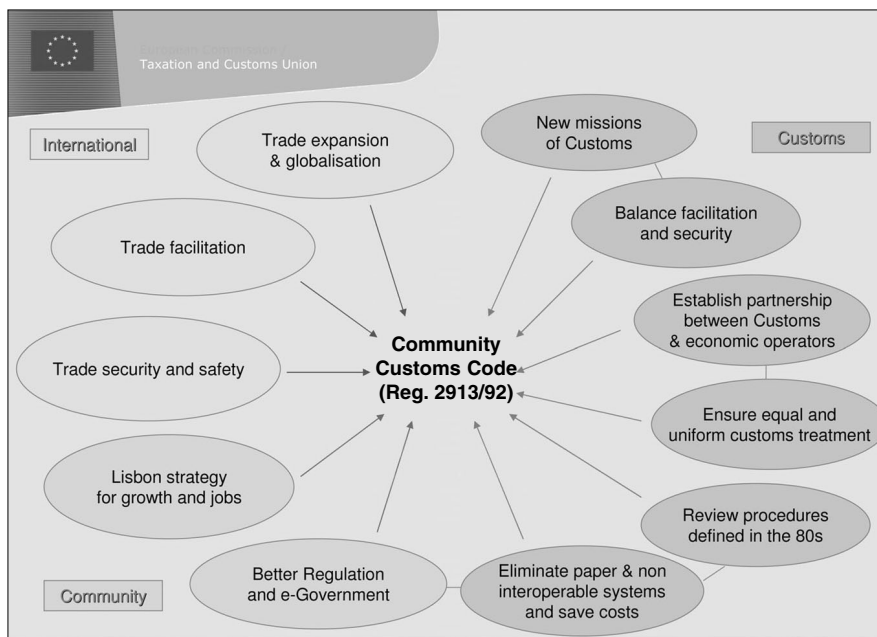
Following an introductory reminder about the main challenges and drivers of the modernisation, this presentation will show the instruments needed to implement the MCC, the "components" of this implementation and their state of preparation and then focus on some important concepts to be implemented.

Challenges of a Modernisation

The modernisation of Community general customs legislation is a response to a number of challenges:

- **international challenges**, resulting from trade globalisation and expansion, which increase both the legitimate need for trade facilitation and the risks that some illegal trade flows may represent for security and safety;

- **Community policy challenges**, resulting from major political commitments in favour of competitiveness, growth and employment (the "Lisbon strategy"), involving in particular, Better Regulation, administrative burden reduction and simplification, and e-Government;
- and **corresponding challenges for customs administrations and legislation**, implying to assume new, non-tariff related, missions, to offer in that context an appropriate balance between customs facilitation and controls, to take into account trade realities in the preparation and implementation of the rules, to ensure the equal treatment of the economic operators and to adapt and make the best use of modern, paperless technologies.

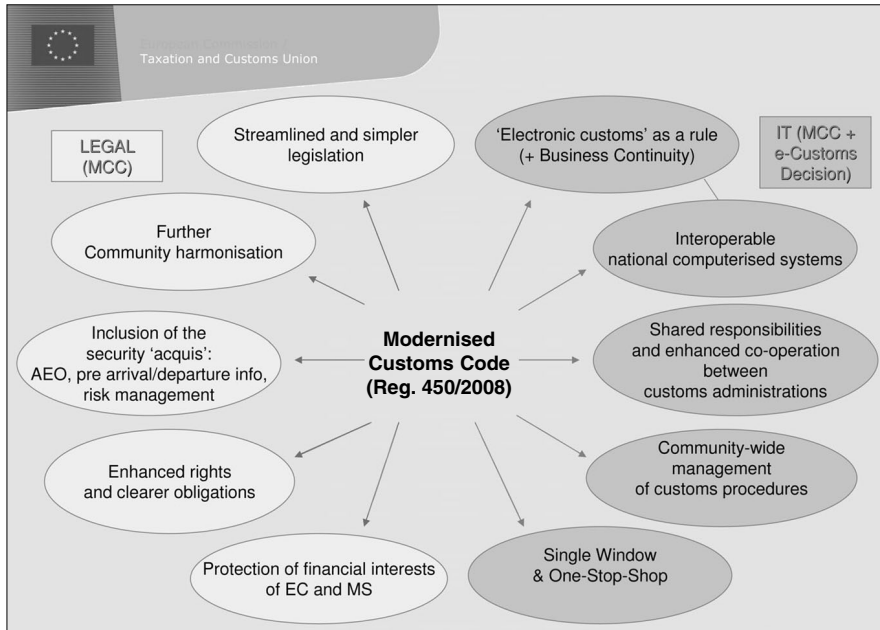


Drivers of the Modernisation

The main drivers of this response are the following:

Streamlining the legal framework, through:

- a new structure for the Code, both client- and process-oriented, making a distinction between horizontal, cross-cutting provisions (Titles I to III: scope, customs territory, rights and obligations of the persons and of the customs authorities, basic factors,



customs debt and guarantees) and more specific provisions, describing the customs procedures according to the natural sequence of trade flows (Titles IV to VIII: entry, customs status, customs declaration, customs procedures, exit);

- simpler concepts and uniform terminology, for instance regarding the coverage and categories of customs procedures;
- more horizontal provisions, common to various procedures, regarding for instance the customs decision "life cycle" or the conditions for granting various authorisations/simplifications, using the criteria defined for the AEO "Customs Simplifications".

Harmonising the rules to ensure uniform and equal treatment, through:

- more harmonised rules and less national empowerments, regarding for instance customs representation in other Member States, guarantee requirements, simplifications, time limitation of the notification of the customs debt, further harmonisation of data requirements, etc.;
- a Community-wide validity of customs decisions and approach of customs procedures, making of the customs territory a single "playground", thanks in particular to the concept of Centralised Clearance.

Enhancing the rights and clarifying the obligations of economic operators, through:

- a clarification of the way information is provided between customs and economic operators: use of data processing techniques, provision of information to and by persons/customs, data protection, keeping of documents, ... (Art. 5 to 10 & 29 MCC);
- common rules (e.g. time limits) for all types of decisions by customs authorities – including right to be heard before a negative decision is taken (Art. 16 to 19 MCC);
- the strengthened effect and possible extension of binding information to other areas than tariff classification and origin (Art. 20 MCC);
- the establishment of a basic common framework for customs penalties (Art. 21 MCC);
- an extended coverage of provisions on appeals (Art. 22 to 24 MCC);
- the prohibition of customs fees, charges and costs not corresponding to a service actually rendered (Art. 30 MCC);
- extended rights with regard to the customs debt, in particular its extinguishment (Art. 86 MCC: seizure, minor failures).

Simplifying the customs procedures and formalities, through:

- the use of paperless, electronic data-processing techniques (with limited exceptions & "business continuity plans" in case of temporary failure) for all customs formalities implying an exchange of data, documents, decisions, notifications between persons and customs and the storage of these data (Art. 5 MCC);
- the unification of the simplified procedures for customs declaration (Art. 109 & 110 MCC);
- the possible use of an entry in the records as a customs declaration (Art. 107 MCC);
- additional simplifications by granting reliable economic operators the responsibility of formalities and controls in principle assumed by customs authorities: self-assessment (Art. 116 MCC);
- a relaxation of the various requirements pertaining to special procedures: economic conditions, time-limits, discharge, and a simpler and more favourable calculation of customs duties in the context of these procedures.

Balancing trade facilitation and customs controls, through:

- customs controls primarily based on risk analysis using data-processing techniques and a common risk management framework, including common risk criteria, common control measures and common priority control areas (Art. 25 MCC);

- a distinction between controls for security and safety purposes and other customs controls (more for tariff and commercial policy purposes), reflected e.g. in the scope and effects of Centralised Clearance and Self-Assessment;
- a relaxation of formalities and controls granted to reliable economic operators, either contributing to security and safety (AEO-S "security and safety") or deserving simplifications (AEO-C "customs simplifications" or persons fulfilling AEO-C criteria without being AEOs) or both (AEO-F "full").

Components of the Implementation of the MCC

A proper and timely implementation of the MCC will imply:

- developing the instruments necessary to allow the application of the MCC: implementing provisions, IT supporting systems, explanatory notes and guidelines, communication, information and training;
- accompanying this application by actions to support the effective implementation of the new rule, once applicable: a monitoring of the application to guarantee a correct and uniform application and ensure best practices and equal treatment; and an evaluation of the actual benefits of the modernisation for trade and customs.

Instruments to allow the Application of the MCC

Implementing Provisions of the MCC (MCCIP)

The structure of the MCCIP will closely follow the one of the MCC in order to facilitate the joint reading, understanding and application of both acts. Moreover, the provisional number of each Article of the preliminary draft MCCIP refers to the implemented Title, Chapter and Section of the MCC and mentions the references of the provision of the MCC it implements, of the provision of the MCC empowering the Commission to adopt it through a certain comitology procedure and of the current provisions of CCIP it will replace, if any.

The preparatory work on various parts of the future Implementing Regulation in various forums (TAXUD, "Customs 2013" project groups, Customs Code Committee Sections) has resulted in July last year in a first attempt of consolidation of a preliminary draft, which is updated from time to time depending on the production of revised versions. The latest version of the consolidated text is in document TAXUD/1717/2008 Rev. 1.1 of 24.2.2009. This document is made available as a working tool to the Member States and to the members of the Trade Contact Group. It has not been judged appropriate to publish it now on the TAXUD Web site, since the text is not yet mature for real consultation.

In the course of the process of preparation and adoption of the MCCIP, this preliminary draft will at a certain moment and following the necessary internal and external con-

sultation and appropriate fine-tuning, become a draft Regulation of the Commission. It will then be formally submitted to the opinion (vote) of the Customs Code Committee – General Customs Legislation Section, in accordance with the "comitology" procedures that the MCC is referring to. This move from a "preliminary draft" to a "draft" Regulation should not take place before mid-2010 and the Committee should then be in a position to vote it beginning of 2011.

The MCC foresees three different "comitology" procedures for its implementation by the Commission, depending on the basic provisions to be implemented and the nature and importance of the role conferred to the Commission: the management procedure, the regulatory procedure and the newly introduced regulatory procedure with scrutiny. The latter will imply a right of scrutiny on the draft MCCIP by the European Parliament and the Council after the vote by the Committee and before the Commission adopts the implementing Regulation.

This right of scrutiny aims at allowing the co-legislators to verify that the Commission did not exceed its implementing powers and that the draft is compatible with the aim or the content of the basic instrument and respects the principles of subsidiarity or proportionality. Even if it will concern only around a half of the provisions of the future implementing Regulation, it will add at least three extra months to the adoption process. That means that, with a vote by the Committee taking place at the beginning of 2011 as expected, and assuming that the co-legislators will not have any concern, the Commission Regulation will be adopted before mid 2011. Of course, would the Parliament or the Council object to some parts of the draft, it will extend the duration of the procedure.

As far as consultation of trade is concerned, the TCG should be the natural forum for that purpose, using ad hoc configurations of the group (workshops) to structure the process. An open, public consultation is not excluded but its real added-value for the quality of the implementation needs further consideration.

Globally speaking, we have therefore about two years in front of us to complete the adoption process.

IT systems

Even if the adoption of implementing legal provisions and the definition and deployment of the IT systems necessary to support their application can be seen as two distinct components of the implementation of the MCC, their interdependence and the need for a strong coherence between them cannot be neglected.

The following guiding principles shall be taken into account:

- it will not be possible to develop IT systems (and to finance them) at Commission, national customs administrations or business levels, without proper, legally binding, provisions defining the procedures to be applied and the obligations of the stakeholders in those procedures;

- IT systems shall definitely serve the implementation of legal provisions and procedures but such provisions and procedures shall also be designed in such a way that they can be "translated" at the best costs in IT language;
- legal provisions and IT systems shall be coherent and "tell the same story" using different languages but not different stories;
- the development of IT systems shall be inspired by the search for efficacy and economy of scale: it is always better to have integrated systems serving different but related projects than a multiplication of different systems for such projects.

Compliance with these principles should be ensured through an appropriate "modelling" of the "business processes" involved by the MCC. This "Business Process Modelling" (BPM) will consist in the representation, through a standardised graphic notation (BPMN), of the sequence of steps in the various customs procedures and processes to be implemented and of the flow of messages to be exchanged.

It will serve to ensure coherence between the legal provisions defining the customs procedures and processes to be modelled and the IT systems to be developed for their implementation and it supports the definition of their functional and technical specifications.

Of course, customs procedures and processes are already widely computerised at national level. However, as soon as they are used Community-wide and involve several Member States, there is a need for a common definition of the content, structure and format of the data and messages to be exchanged between customs authorities. This is absolutely necessary to ensure the interoperability between the national IT systems, with a view to providing all economic operators with an equal access to customs formalities and simplifications and customs authorities with electronic data for risk analysis and customs controls.

The "e-Customs" Decision No 70/2008/EC and, in a more detailed way, the Multi-Annual Strategic Plan governing its implementation provide for the main IT systems to be developed/enhanced in particular in the context of the application of the MCC:

- "a system of identification and registration for economic operators enabling those economic operators to register only once for all their interactions with customs authorities throughout the Community (EORI), interoperating with the authorised economic operators system";
- "a system for the authorisation procedure, including the information and consultation process, the management of certificates for authorised economic operators and the registration of those certificates in a database accessible by customs authorities" (AEO full system).

The extension of such systems (which are now integrated under an Economic Operator System, EOS) needs to be considered in the context of the MCC regarding the process of application, issue and management of other customs decisions and/or statutes (decisions regarding binding information, authorisations for simplified procedures and special procedures, etc.), in particular where they involve several Member States.

- "systems for import and export interoperating with the system for transit and enabling the seamless flow of data from one customs system to another throughout the Community", which concern Import Control System (ICS), as part of a broader Automated Import System (AIS) and Export Control System (ECS), as part of a broader Automated Export System (AES)

Both AIS and AES should integrate the parameters to manage centralised clearance (e.g. framework of single access points and electronic interfaces for economic operators, ...) and also to manage special procedures, which imposes a link between the entry of the goods under the procedure and its discharge.

They should be supplemented as well with the elements necessary to manage electronically the guarantees required under various procedures.

Connections shall also be established between the electronic management of import and export procedures and IT systems, like the integrated tariff TARIC, the Tariff Quota and Surveillance systems, the Binding Tariff Information EBTI system and may also be established with "common customs portals providing economic operators with the information needed for customs transactions in all Member States" (Customs Information Portal ECIP).

Common Risk Management Framework

A Community-wide common risk management framework is already required and its components defined by Article 13 of the current Code, as amended by Regulation No 648/2005. Article 25 MCC just confirms the approach:

"Member States, in cooperation with the Commission, shall develop, maintain and employ a common risk management framework, based upon the exchange of risk information and analysis between customs administrations and establishing, inter alia, common risk evaluation criteria, control measures and priority control areas."

However, in both legal contexts, while the MCCIP shall provide for some basic lines for the development of this common framework, its main features and the tools for its definition and use will be developed outside the implementing provisions, through ad hoc Decisions addressed to Member States for instance to define common risk criteria or through operational actions not having a legal nature.

Moreover, IT connections between the risk information and analysis to be exchanged and exploit by customs authorities and the customs procedures under which these data will be obtained electronically need to be established.

"Helping tools" to support the application of the MCC

Explanatory Notes and Guidelines

Dr. Lothar Gellert will consider the legal nature and binding force of these "soft law" tools, intended to help trade and customs to better understand and apply legal provisions, on the basis of concrete existing examples.

In the context of the implementation of the MCC, for the sake of transparency and efficiency, the approach would be to:

- identify and assess the relevance of those explanatory notes and guidelines, whichever is their name and form (administrative arrangements, manuals, handbooks, notices, ...), which already exist in the context of the current customs legislation;
- identify the need for update of these existing tools and the need for new instruments to support the implementation of the MCC/MCCIP;
- produce and organise these tools according to the structure of the MCC/MCCIP, again in order to facilitate their understanding and application;
- define a uniform process for their "approval", assuming that except for CN Explanatory Notes there is no comitology procedure for the adoption of such non legal instruments, and the respective role of the Commission and the Member States (within the Customs Code Committee) in this approval;
- establish, publish on the TAXUD Website and update a register of explanatory notes and guidelines pertaining to the application of customs legislation in general and the MCC/MCCIP in particular.

Communication, information and training

The implementation of the MCC is already an important part of the communication policy of DG TAXUD, in particular towards business through its Website, the Trade Contact Group (TCG) and any other appropriate channels (seminars, brochures, ...). Communication includes both information and training. It is thus envisaged to develop as from the end of 2010 an e-learning tool on the MCC and its implementation, to be made available sufficiently in advance to the application of the new provisions, once known.

Instruments to accompany an effective implementation of the MCC/MCCIP, once applied

Monitoring of the correct and uniform application of the MCC/MCCIP

The Commission and the Member States agreed in the context of the Customs Policy Group, in January 2008, on the principle of an annual programming, planning and reporting of joint actions to monitor the correct and uniform application of domains of customs legislation, selected according to common risk criteria with regard to public or

private interests at stake. The fact that a new legislation has been introduced or an existing one has been deeply amended may constitute good reasons for monitoring.

A pilot programme has been tested in 2008, concerning the procedures to issue BTIs and AEO certificates. The first complete Annual Monitoring Programme for 2009 includes the completion of the monitoring of AEO procedures, the continuation of the monitoring of BTI procedures and the launch of a multi-annual monitoring of procedures for non recovery and remission/repayment of import duties. The AMP for 2010 is under preparation.

This tool will also be used to monitor the application of the MCC/MCCIP, once they will be applied, subject to a prior selection of the domains to be monitored as a matter of priority.

Evaluation of impact and benefits for trade and customs

It is of course too early to evaluate the actual effects of the modernisation of the Community Customs Code. We have at our disposal for the time being only the very general prospects made in the Impact Assessment, which supported the 2005 proposal.

However, if we want to assess the real impact and benefits of the modernisation for both trade and customs, we shall identify from now the indicators which will allow comparing the current and the new situation.

In that respect, it is important to notice that the Modernised Customs Code has been selected as a matter for work by the High Level Group on the reduction of administrative burdens, put in place by the Commission in the context of its programme of simplification and chaired by Mr. Stoiber. It shall be recalled that the overall reduction objective has been fixed at 25% of the administrative burden.

Considerations on some horizontal issues

Use of data processing techniques

The main "cross-cutting" issue and major challenge to be dealt with in the implementation of the MCC is obviously the use of data processing techniques for all customs formalities and controls, in the broader sense of the terms: the exchange and storage of data regarding declarations, documents, notifications, decisions, risk analysis, etc. and the interoperability of national IT systems to be used for those purposes. Michael Lux will elaborate more on this point.

Other examples of such "cross-cutting" issues can however be found, implying a more common and horizontal approach of both legal provisions and related IT systems, amongst which the following ones may be emphasised:

- the process of issue and management of customs decisions;
- the guarantee of the customs debt

Customs decisions

Customs authorities are issuing, on their own initiative or upon request, a number of different types of decisions, which are addressed to persons involved in customs activities.

Until now, in the Community customs legislation, a "decision-making process" was described separately for each type of decision, including sometimes the development of supportive IT systems and/or databases. While often similar, the sequence of steps in these processes and the legal terminology used were not always the same.

The introduction of the AEO status stressed the need for all stakeholders to refer to common concepts and criteria and to use data processing techniques for the purpose of the issue of AEO certificates.

Subsequent legal developments, like the introduction of the Single Authorisation for Simplified Procedures (SASP), were trying to rely as far as possible on the legal and IT choices made for the management of the AEO status, since AEO "customs simplifications" will have a privileged access to such type of simplification.

In the MCC, a clear choice was made to refer to the AEO criteria and the AEO-related process of issue and management of decisions for almost all customs decisions to be issued upon request to "reliable economic operators": entitlement to act as a customs representative in another Member State (Article 11(2)), comprehensive guarantee and its reduction or waiver (Article 62), centralised clearance (Article 106), self assessment (Article 116), authorisations for special procedures (Article 136).

The MCCIP will clearly go on in that way, in particular for the simplified declaration, as it was already done for the simplified procedures under the current CCIP.

On the other hand, Article 16 to 19 MCC provide for the general provisions to be applied to any kind of customs decisions, including a standard deadline for their issue and the right for a person to express his views before an "unfavourable" decision is taken ("right to be heard").

The combination of such general approach of customs decisions and of the need for an alignment of conditions and processes regarding specific decisions has lead the Commission to work with the Member States on an integrated approach of this issue, implying the following:

- an inventory of the different types of decisions referred to in the MCC and in the preliminary draft MCCIP, including decisions relating to binding information (Article 20 MCC);
- the definition of a standard sequence of steps to be undertaken by the applicants and the competent authorities to issue decisions, inspired by specific provisions spread out in the current CCIP and the preliminary draft MCCIP;
- the selection of those types of decisions which may fit with such a standard sequence;

- the drafting of horizontal provisions on customs decisions, from the application to the issue and subsequent amendment, revocation or annulment, fitting with the decisions selected;
- the re-drafting of the parts of the MCCIP dealing with the specific decisions selected, combining a standard reference to the general provisions on decisions with remaining specific provisions to deal with aspects either supplementing or derogating from the general approach (specific deadlines, need or not for consultation between customs authorities, possibility of suspension, ...).

In addition to this legal work, the IT aspects shall be considered in parallel to avoid the multiplication of systems dealing with the exchange of data in the decision-making process and the storage of such data in databases in order to identify the holders of decisions. The existing EORI-AEO (EOS) system will be used as a basis for an extension of the management of all similar decisions issued upon request.

Customs guarantees

The approach of the management of guarantees shall be envisaged in a similar way: Title III MCC explains how to establish and manage a guarantee for a customs debt which has been or may be incurred while the requirement for a guarantee and its compulsory or optional character for Member States are laid down in specific parts of the MCC/MCCIP.

Anyway, as far as a choice was made in a specific context to impose or allow for the establishment of a guarantee, the conditions to be met and the way to proceed shall be defined in a general way in the implementing provisions of Title III.

Moreover, for the sake of an equal treatment of economic operators and the protection of financial interests:

- except as otherwise provided (for instance where goods have no chances to move between Member States), a guarantee shall be valid throughout the Community and it should cover as well other charges than customs duties, which may be due in Member States;
- the cases where a guarantee of the customs debt is compulsory or optional for Member States and can be reduced or waived shall result exclusively from the Community customs legislation.

The following consequences can be drawn from this approach:

- the manner to determine the amount to be covered by a guarantee (actual amount for an individual guarantee or "reference amount" for a comprehensive guarantee) shall be defined uniformly for all cases where a debt is or may be incurred;
- it will be possible to establish "integrated" guarantees, covering different situations or procedures, taking into account the fact that a guarantee for a debt which has been incurred (deferred payment) cannot be reduced;

- criteria (record of compliance with customs and tax requirements, satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, proven solvency) to have access to a comprehensive guarantee and to the reduction of the amount actually covered (or to a waiver) shall be implemented using conditions defined for the AEO "customs simplifications";
- as far as a Member State has chosen to require a guarantee in cases where the MCC/MCCIP makes it optional, the establishment and management of this guarantee shall be ensured in accordance with the conditions and processes set out for a compulsory guarantee.

The decisions regarding the establishment of a guarantee and of its amount will have to refer to the general provisions for customs decisions, subject to specific adjustments, which will imply the use of data processing techniques for the exchange and storage of data regarding guarantees.

Moreover, the management of the guarantees will also have to be based on the use of data processing techniques, like it is already the case for the transit procedure. To this end, the management of customs procedures – in particular the discharge of special procedures – implying guarantee coverage shall necessarily be based on the use of data processing techniques in order to allow a management of the guarantee on the same bases.

Conclusions

The implementation of the MCC, even if we refer only to its legal and IT components, will therefore represent a huge work, implying strong governance and planning, a well structured consultation process and a discipline and commitment of all stakeholders to meet the ultimate deadline of June 2013.

The day on which the MCC and the MCCIP will be applied will however be the beginning of a new story, moving from the abstraction of legal provisions and IT projects to the reality of the actual operation of customs formalities and controls under the new rules and systems.

Welthandelsrechtliche Herausforderungen für die Europäische Zollunion

Prof. Dr. Achim Rogmann
Brunswick European Law School (BELS), Wolfenbüttel

I. Das WTO-Recht aus Sicht der EU-Mitgliedstaaten

Der Alltag in den Mitgliedstaaten der EU wird davon bestimmt, dass die Vereinbarkeit nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit den gemeinschaftsrechtlichen Standards thematisiert wird. Wegen der starken Vergemeinschaftung des Zollrechts und der Tatsache, dass hier durchgängig vom Handlungsinstrument der unmittelbar verbindlichen EG-Verordnung Gebrauch gemacht wird, besteht in diesem Rechtsbereich allerdings kaum Konfliktpotenzial, da keine nationalen Umsetzungsakte für die Gemeinschaftsverordnungen erlassen werden müssen. Das verstellt aber zuweilen den Blick darauf, dass sich das Gemeinschaftsrecht als solches wiederum mehr oder weniger stark an den Vorgaben der auf internationaler Ebene geschaffenen Regelwerke¹⁾ messen lassen muss. Das Gemeinschaftsrecht versperrt dadurch aus der Perspektive der Mitgliedstaaten auch den Blick auf die Vorgaben des WTO-Rechts.

II. Harmonisiertes Außenhandelsregime und einheitliche Anwendung

Aus der besonderen Situation der EG – Zollunion und eigenes Mitglied der WTO – ergeben sich eine Reihe von Verpflichtungen, die Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen sein sollen. Durch die Vereinbarung zur Gründung der Zollunion zwischen den EWG-Gründungsmitgliedern im Jahre 1957 fanden von Anfang an die Voraussetzungen und Verpflichtungen des Art. XXIV GATT Anwendung. Erst mit Gründung der WTO wurde die EG zum Jahresbeginn 1995 deren (ursprüngliches) Mitglied und muss als solches alle weiteren Verpflichtungen aus dem WTO-Vertragswerk einhalten. Die zeitliche Reihenfolge, in der die Verpflichtungen für die E(W)G anwendbar wurden, täuscht darüber hinweg, dass Art. XXIV GATT nur für Zollunionen gilt, an denen WTO-Mitglieder beteiligt sind.²⁾ Durch die eigene WTO-Mitgliedschaft ist aber die EG als einzige Zollunion in der Verantwortung, die mitgliederspezifischen Verpflichtungen einzuhalten, die ansonsten nur die Mitglieder einer Zollunion treffen, nicht aber die Zollunion als solche.

Eine Zollunion definiert sich primär darüber, dass zwischen den an der Zollunion teilnehmenden Gebieten die Zölle beseitigt werden und die einzelnen Zolltarife durch ei-

1) Vgl. dazu Lux, ZfZ 2005, 254.

2) Zu den Konsequenzen einer Zollunion mit Nicht-WTO-Mitgliedern vgl. Choi, JIEL 2005, 825.

nen Gemeinsamen Zolltarif ersetzt werden (Art. XXIV:8(a) GATT 1994³⁾, inhaltsgleich schon zuvor im GATT 1947). Gleichzeitig verlangt das WTO-Recht für Zollunionen, dass intern die meisten beschränkenden Handelsvorschriften beseitigt werden, während im Handel mit Drittländern zusätzlich im Wesentlichen dieselben Handelsvorschriften („substantially the same ... regulations of commerce“) anzuwenden sind (Art. XXIV:8(a)(ii) GATT). Es wird also ein einheitliches Außenhandelsregime der Mitgliedstaaten im Warenverkehr der Zollunion mit Drittländern verlangt, das sowohl die Zölle als auch die Handelsvorschriften abdeckt.

In der Vergangenheit hat sich in der EU zwar die Auffassung durchgesetzt, dass die EG den im GATT für Zollunionen festgelegten Anforderungen entspricht, zumal das Ausmaß der Integration ihrer Mitgliedstaaten weit über das für eine Zollunion notwendige Maß hinausgeht.⁴⁾ Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es bei der Gründung der Zollunion durch die damals sechs Gründungsmitglieder der EWG ganz erhebliche rechtliche Bedenken aus der Mitte der damaligen weiteren GATT-Mitglieder gab.⁵⁾ Die vertiefte Integration befreit die EU aber nicht davon, zunächst die grundlegenden Anforderungen an eine Zollunion zu erfüllen.

Von den Verpflichtungen als eigenes WTO-Mitglied hat die Pflicht zur einheitlichen Anwendung der Außenhandelsregelungen (Art. X:3(a) GATT) durch die US-amerikanische Beschwerde bei der WTO im Fall EC – Selected Customs Matters⁶⁾ für Aufsehen gesorgt. Trotz des (aus prozessualen Gründen) Obsiegens der EG in diesem Verfahren mehren sich die Stimmen, die das amerikanische Vorbringen durchaus als begründet ansehen.⁷⁾ Es lohnt sich also, die Herausforderungen des WTO-Rechts für die EG-Zollunion näher zu hinterfragen. Auch wenn das WTO-Recht noch weitere Herausforderungen für die EU bereit hält⁸⁾, möchte ich mich in diesem Beitrag auf die Kernfragen des Managements der Zollunion beschränken, nämlich die Einheitlichkeit der Außenhandelsbestimmungen und deren Vollzug.

Das Erfordernis des einheitlichen Auftretens einer Zollunion gegenüber Drittstaaten ist dabei kein Selbstzweck. Art. XXIV GATT verlangt, dass die handelsschaffende Wirkung eines regionalen Wirtschaftszusammenschlusses seine handelsumlenkende Wirkung

3) Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die zitierten Artikel des GATT im Folgenden auf diejenigen des GATT 1994. Zum Unterschied zwischen GATT 1947 und GATT 1994 vgl. Rogmann in Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, WTO-Vorgaben, Rn. 34 m.w.N.

4) Lux in Lenz/Borchardt, EU- und EG-Vertrag, Art. 23 EGV Rn. 8.

5) Siehe dazu die am 29.11.1957 durch die damaligen GATT-Untergruppen angenommenen Berichte zur Gründung der EWG, Dokument Nr. L/778, S. 70ff.

6) WT/DS315; vgl. dazu Lux/Rovetta, ZfZ 2007, 225; Rovetta/Lux, GTCJ 2007, 195.

7) Vgl. Rogmann, AW-Prax 2008, S. 195; ders., Festschrift für Rolf Stober, 797; ders. ZfZ 2008, 57ff.; Niederstedt/Stein, AW-Prax 2006, 516; Dierksmeier, EG-Zollrecht im Konflikt mit dem Recht der WTO; ders., AW-Prax 2008, 200.

8) Vgl. Weiß, ZfZ 2009, 150ff.

übertreffen muss.⁹⁾ Eine Zollunion ist aber nur dann auch für nicht teilnehmende Staaten ein Fortschritt bei der Liberalisierung des Handels, wenn es einheitliche Marktzugangsbedingungen für das gesamte Gebiet der Zollunion gibt und die Handelspartner sich nicht mehr mit jeweils individuellen Außenhandelsregelungen der Mitgliedstaaten befassen müssen. Insbesondere unter den Gesichtspunkten Diskriminierungsverbot und Transparenz als Grundprinzipien des WTO-Rechts sind einheitliche Marktzugangsregelungen und -bedingungen erforderlich. Ein einheitliches Management der Zollunion dient darüber hinaus auch den in der Zollunion ansässigen Wirtschaftsbeteiligten, gleiche Wettbewerbsbedingungen in allen Teilen des Zollgebietes zu erhalten.

1. Pflicht zur Anwendung einheitlicher Handelsvorschriften

a) Erfasste Handelsregelungen

Der Begriff der Handelsregelungen („regulations of commerce“) wird im GATT alleine im Zusammenhang mit den Bestimmungen über regionale Integrationsabkommen (Regional Trade Agreements – RTA) verwendet.¹⁰⁾ Eine Definition dieses Begriffes beinhaltet das GATT und auch die Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT 1994¹¹⁾ nicht.¹²⁾ Auch wenn ein vergleichbarer¹³⁾ Begriff („trade regulations“) in der Überschrift zu Art. X GATT Verwendung findet, kann hier nicht ohne Weiteres eine Anleihe gemacht werden. Zwar beinhaltet Art. X:1 eine umfassende Auflistung der maßgeblichen Regelungen. Wie im Zusammenhang mit der einheitlichen Anwendung der Außenhandelsbestimmungen darzulegen sein wird, ist der Anwendungsbereich dieser Regelungen extrem weit und eine Übertragbarkeit auf Zollunionen, die als solches kein Mitglied der WTO sind, dürfte den Bogen der erforderlichen Einheitlichkeit der Handelsregelungen überspannen und die Chance auf Gründung WTO-konformer Zollunionen vereiteln.

Der Schwierigkeit einer Auslegung des Begriffes „Handelsregelungen“ wird auch in der Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT Rechnung getragen, nach der „zur Gesamtbewertung der Inzidenz anderer Handelsregelungen, für die eine Quantifizierung und Summierung schwierig ist, die Prüfung einzelner Maßnahmen, Regelungen, einbezogener Waren und betroffener Handelsströme erforderlich sein kann“. ¹⁴⁾ Hierin liegt keine große Hilfe bei der Umschreibung und eine belastbare Interpretation des Begriffes „Handelsregelungen“ wurde auch in der Uruguay-Runde nicht entwickelt. Zuweilen standen sich zwei verschiedene Auffassungen gegenüber: Entweder man würde den Be-

9) Von Bogdandy/Makatsch, EuZW 2000, 261 (263).

10) Vgl. Background Note des WTO Sekretariats zu Systematic Issues related to „Other Regulations of Commerce“, WT/REG/W/17/Rev. 1 vom 5.2.1998.

11) ABl. (EG) 1994 L 336, S. 16.

12) Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Art. XXIV GATT die Background Note des WTO Sekretariats, WT/REG/W/17/Rev. 1 vom 5.2.1998.

13) Background Note des WTO Sekretariats, WT/REG/W/17/Rev. 1 vom 5.2.1998, Fn. 1.

14) Nr. 2 Satz 4 der Vereinbarung.

griff mithilfe einer beispielhaften Liste eng interpretieren oder man hält die generelle Benennung bei, um so eine große Spannbreite von handelspolitischen Maßnahmen, welche Einfluss auf den Handel haben, erfassen zu können.¹⁵⁾ Die Tatsache, dass man sich auf keine einschränkende Liste von Regelungen einigen konnte, ist ein klares Indiz dafür, dass der Begriff Handelsregelungen weit auszulegen ist. Dadurch erweitert sich aber zugleich der Kreis derjenigen Regelungen, die in einer Zollunion dem Diktat der Vereinheitlichung unterworfen werden.

In Betracht kommen dadurch sowohl Grenzmaßnahmen als auch interne Vermarktungsregelungen¹⁶⁾. Es dürfte als unbestritten gelten, dass die Handelsregelungen i.S.v. Art. XXIV:8(a)(ii) GATT Grenzmaßnahmen einschließen, welche auf Einfuhren aus Drittländern anzuwenden sind.¹⁷⁾ Neben den ohnehin ausdrücklich in Art. XXIV:8(a)(ii) GATT genannten Zöllen – die auch die Abgaben gleicher Wirkung mit einschließen – sind hier primär zu nennen:

- Zollvorschriften
- Einfuhrverbote und -beschränkungen (einschließlich SPS- und TBT-Maßnahmen)
- mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen

Genannt werden zudem administrative Importbestimmungen¹⁷⁾. Zu diesen werden etwa die Ursprungsregelungen gezählt oder auch die Einfuhrverbote für Waren, die nicht den SPS- oder TBT-Standards entsprechen. Es ist aber allgemein anerkannt, dass die (präferenziellen und nichtpräferenziellen) Ursprungsregeln Teil des Zollrechts bilden. Die SPS- und TBT-Maßnahmen sind wiederum Teile der VuB, sodass letztlich kein Raum für eine eigene Kategorie von administrativen Importbestimmungen neben den Zollvorschriften und den VuB verbleibt. Erfasst werden zudem auch die Handelsschutzinstrumente im Fall von Dumping und Ausfuhrsubventionen¹⁸⁾. Das Panel im Fall Turkey – Textiles sieht „jede Regelung, die Einfluss auf den (Außen-)Handel hat“ als dem Bereich der Handelsregelung zugehörig an¹⁹⁾ und ordnet sowohl WTO-Regelungen (SPS, Zollwert, Antidumping, TBT) als auch andere handelsbezogene Regelungen (Umweltstandards, Ausfuhrkreditinstrumente) dem Begriff der Handelsregelung zu. Bedingt durch die dynamische Natur von RTA sieht das Panel hier durchaus Entwicklungsmöglichkeiten¹⁹⁾.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die Gesamtheit der außenwirtschaftsrechtlichen Bestimmungen im weitesten Sinne unter den Begriff der Handelsregelung des Art. XXIV:8(a)(ii) GATT fällt. Umstritten ist hier allenfalls, inwieweit Exportmaßnahmen zu den Handelsregelungen zu zählen sind. Der Versuch einer Definition unter Einbeziehung des Begriffes „exportation“ scheiterte wegen unüberbrückbarer Gegensätze

15) Vgl. Abs. 11 WTO-Dokument WT/REG/W/17/Rev. 1 mit Bezugnahme auf Art. XXIV:5 GATT.

16) Mitchell/Lockhart in Lester/Mercurio, *Bilateral and Regional Trade Agreements*, S. 103ff.

17) Mitchell/Lockhart in Lester/Mercurio, *Bilateral and Regional Trade Agreements*, S. 104.

18) Vgl. WTO-Dokumente WT/REG/M/4, Abs. 60; WT/REG/W/37, Abs. 62; Crawford/Laird, S. 12f.

19) WT/DS34/R, Abs. 9.120.

bei den Auffassungen, ob Exporte von den Handelsregelungen erfasst werden oder nicht.²⁰⁾ Ein wesentliches Argument für einen Ausschluss von Exporten liegt im Wortlaut von Art. XXIV GATT: Während sich im englischen Originaltext Abs. 5(a) auf den Handel mit (trade with) Drittländern bezieht, ist in Abs. 5(b) und insbesondere 8(a)(ii) vom Handel der (trade of) Drittländer die Rede. Es ist unklar, ob bei den Verhandlungen über das GATT hier tatsächlich eine Differenzierung beabsichtigt war.²¹⁾ Zumindest das Panel im Fall Turkey – Textiles hatte kein Problem damit, auch Exportmaßnahmen²²⁾ dem Begriff der Handelsregelungen zuzuordnen.

Der Versuch, während der Uruguay-Runde eine Einigung über eine Definition des Begriffs Handelsregelungen zu erreichen, scheiterte auch an der Frage, ob interne Maßnahmen wie Mehrwertsteuern und Preiskontrollregelungen davon erfasst werden sollten.²³⁾ Der Appellate Body hat im Fall Turkey – Textiles Art. XXIV:8(a)(ii) GATT dahingehend interpretiert, dass die Mitglieder einer Zollunion (nur) dazu verpflichtet sind, ein gemeinsames Außenhandelsregime in Bezug auf Zölle und Handelsregelungen anzunehmen.²⁴⁾ Die grammatikalische Auslegung von Art. XXIV:8 GATT verdeutlicht, dass die Vorschrift nur Grenzmaßnahmen erfassen soll.²⁵⁾ Auch wenn die Abgrenzung zwischen unmittelbar und nur mittelbar außenhandelsbezogenen Maßnahmen mitunter schwer fallen könnte, sprechen gute Gründe dafür, als Handelsregelungen i.S.v. Art. XXIV:8(a)(ii) GATT nur solche anzusehen, welche den Handel mit Drittländern direkt regeln und nicht solche Regelungen, die nur einen indirekten Effekt auf den Handel mit Drittländern entfalten. Daraus ergibt sich zugleich, dass interne Handelsregelungen, die nur auf den Binnenverkehr in einer Zollunion anzuwenden sind, nicht zu den Handelsregelungen zählen, die in einer Zollunion nach Art. XXIV:8(a)(ii) GATT harmonisiert werden müssen.²⁶⁾

b) Erforderliches Maß an einheitlicher Rechtsetzung

Art. XXIV:8(a)(ii) GATT verlangt, dass die Mitglieder der Zollunion im Handel mit nicht teilnehmenden Gebieten im Wesentlichen dieselben („substantially the same“) Zölle und Handelsvorschriften anwenden. Daraus wurde das Erfordernis zur Schaffung eines gemeinsamen Außenhandelsregimes oder einer gemeinsamen Handelspolitik abgeleitet.²⁶⁾ Klar ist, dass die Mitglieder einer Zollunion ihre außenwirtschaftsrechtlichen Bestimmungen harmonisieren müssen – aber wie weit reicht die Harmonisierungspflicht?

20) Vgl. Abs. 11 WTO-Dokument WT/REG/W/17/Rev. 1.

21) Mitchell/Lockhart in Lester/Mercurio, *Bilateral and Regional Trade Agreements*, S. 104.

22) „export credit schemes“, vgl. WT/DS34/R, Abs. 9.120.

23) Mitchell/Lockhart in Lester/Mercurio, *Bilateral and Regional Trade Agreements*, S. 105.

24) Vgl. WT/DS34/AB/R, Abs. 49.

25) Mitchell/Lockhart in Lester/Mercurio, *Bilateral and Regional Trade Agreements*, S. 106.

26) AB Report Turkey – Textiles, WT/DS34/AB/R, Abs. 49f.; Panel Report Turkey – Textiles, WT/DS34/R, Abs. 9.148.

Das Panel im Fall Turkey – Textiles sah es als hinreichend an, wenn die Mitgliedstaaten einer Zollunion vergleichbare Handelsregelungen annehmen oder beibehalten, welche gleiche Effekte in Bezug auf den Handel mit Drittstaaten bewirken.²⁷⁾ Diese Auslegung wurde vom Appellate Body (AB) aber zurückgewiesen. Zwar geht auch der AB davon aus, dass der Begriff „im Wesentlichen dieselben“ eine gewisse Flexibilität bei der Schaffung einer gemeinsamen Handelspolitik einräumt. Diese Flexibilität wird aber unter Hinweis darauf, dass die Worte „im Wesentlichen“ nun einmal das Wort „dieselben“ eingrenzt, relativiert. Auf dieser Basis kommt der AB zu der Feststellung, dass der Begriff „im Wesentlichen dieselben“ „etwas, was einer Gleichheit nahe kommt“ („something closely approximating ‚sameness‘“) verlangt.²⁸⁾ Eine absolute Uniformität kann aber wiederum nicht verlangt werden, denn ein zumindest geringes Maß an Flexibilität wird den Mitgliedern einer Zollunion durchaus zugestanden. Eine präzise Antwort, wo genau die Grenze zur erforderlichen Harmonisierung des Außenwirtschaftsrechts zu ziehen ist, hat auch der AB nicht gegeben, zumal er sich mit der Frage, ob die Voraussetzungen von Art. XXIV:8(a) bei der EG überhaupt erfüllt sind, ausdrücklich nicht beschäftigt hat.²⁹⁾

Um eine Einschätzung darüber zu geben, ob die Mitglieder einer Zollunion über hinreichend gleichförmige Handelsregelungen verfügen, wird eine fallbezogene Überprüfung vorgeschlagen. Als dabei relevante Faktoren sollen dienen:³⁰⁾

- die Zahl der Handelsregelungen, die voll oder teilweise harmonisiert sind, in Relation zu der Zahl der nichtharmonisierten Handelsregelungen,
- der Grad der teilweisen Harmonisierung,
- die Zahl der Produkte und das Handelsvolumen (Wert), das von uneinheitlichen Handelsregelungen betroffen ist.

Es dürfte sich aber als schwierig erweisen, diese Kriterien belastbar mit Leben zu füllen.

c) *Der Status Quo*

Die EG ist dem daraus folgenden Erfordernis der Vereinheitlichung der Außenhandelsvorschriften durch die vielen im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik (GHP, vormals Art. 110-113 EWGV, jetzt Art. 131-133 EGV) angenommenen Rechtsakte nachgekommen. Das Zollrecht hat in diesem Umfeld schon vor Jahrzehnten die Vorreiterrolle bei der Vergemeinschaftung des Rechts übernommen. Ausdrücklich wurde der ZK auch auf Art. 113 EWGV (jetzt Art. 133 EGV) gestützt.³¹⁾

27) Panel Report Turkey – Textiles, WT/DS34/R, Abs. 9.151.

28) AB Report Turkey – Textiles, WT/DS34/AB/R, Abs. 50.

29) AB Report Turkey – Textiles, WT/DS34/AB/R, Abs. 60.

30) Mitchell/Lockhart in Lester/Mercurio, *Bilateral and Regional Trade Agreements*, S. 107.

31) Vgl. einleitende Klausel der Präambel des ZK.

Soweit eine Rechtsmaterie, die unter den Begriff der Handelsregelungen fällt, durch den Gemeinschaftsgesetzgeber geregelt ist, scheint sich kein Konfliktpotenzial aufzubauen, weil sich bei zentralisierter Rechtsetzung nicht die Frage der Anpassung verschiedener Rechtsordnungen stellt. Diese Aussage trifft in vollem Umfang aber nur zu, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber vom Handlungsinstrument der Rechtsverordnung Gebrauch macht. Erlässt er dagegen Richtlinien, dann sind diese gemäß Art. 249 EGV für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Während das Gemeinschaftsrecht auf die Erreichung eines bestimmten Ziels etwa in der Wirtschaftspraxis abstellt, verlangt das WTO-Recht die substanzielle Gleichheit der Handelsvorschriften. Da im Bereich der GHP nahezu ausschließlich mit dem Instrument der EG-Verordnung gearbeitet wird, erscheint die Einhaltung der WTO-rechtlichen Verpflichtung unproblematisch.

Allerdings muss auch im Bereich der Vollharmonisierung durch EG-Verordnung beachtet werden, dass die entsprechenden Verordnungen im Regelfall keine vollständige Abdeckung des zu regelnden Rechtsbereichs gewährleisten. Besteht nämlich nur eine eingeschränkte Regelungsichte, bleibt den Mitgliedstaaten zwangsläufig Raum für ergänzende nationale Regelungen, welche die Einheitlichkeit der Handelsvorschriften untergraben kann.

Das Zollrecht

Die Tatsache, dass das EG-Zollrecht (im engeren Sinne) hinreichend Raum für nationale Regelungen lässt, ist bereits an anderer Stelle hinreichend dokumentiert worden³²⁾ und wird auch nicht bestritten. Diese Lücken bestehen zwangsläufig, da die EG nicht für den Vollzug des Zollrechts zuständig ist und die Verwaltungshoheit bei den Mitgliedstaaten verblieben ist. Diese zeigen kein Interesse an einem vollständigen Gleichklang bei der Ausfüllung nationaler Entscheidungsspielräume. Es fehlen zudem auf EG-Ebene Steuerungsinstrumente, um eine einheitliche Lückenschließung zu gewährleisten. Es dürfte also zumindest in Teilbereichen des Zollrechts fraglich sein, ob „im Wesentlichen dieselben“ Zollvorschriften bestehen, nämlich etwas, was einer Gleichheit nahe kommt.

Das bisherige Zollrecht soll spätestens 2013 durch den Modernisierten Zollkodex (MZK)³³⁾ und seine Durchführungsbestimmungen abgelöst werden. Zu den Zielen des MZK gehört auch, die einheitliche Anwendung der zollrechtlichen Vorschriften weiter zu fördern.³⁴⁾ Ob der MZK dieses Ziel erreichen wird, wird sich noch erweisen müssen. Hierzu wird die künftige ZK-DVO entweder den Weg ebnen oder Barrikaden in den Weg rol-

32) Dierksmeier, EG-Zollrecht im Konflikt mit dem Recht der WTO, S. 64ff.; Rogmann, ZfZ 2008, 57 (66f.).

33) VO (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.4.2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), ABl. (EU) L 145, S. 1.

34) So Abs. 5, 16 und auch 38 der Präambel zum MZK.

len.³⁵⁾ Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung ist aber etwa die Abschaffung der bisher möglichen nationalen Vereinfachungen.³⁶⁾

Das Exportkontrollrecht

Wenn aber schon beim Vorreiter der Vergemeinschaftung eine Einhaltung der WTO-Anforderungen Probleme bereitet, wie soll es dann in den anderen Bereichen des Außenwirtschaftsrechts um die geforderte Einheitlichkeit stehen? Im Bereich der handelspolitischen Maßnahmen schränken die Regelungen zur Exportkontrolle die unternehmerische Freiheit besonders ein. Das Exportkontrollrecht ist aber immer noch besonders stark von nationalen Sicherheitsinteressen geprägt. Art. 296 Abs. 2 Buchstabe b) EGV erlaubt es den Mitgliedstaaten, zur Wahrung ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen einseitig – auch gegenüber Drittstaaten – Maßnahmen zu ergreifen, die den Handel mit Rüstungsgütern betreffen.³⁷⁾ Deutschland hat von dieser Ausnahmeklausel Gebrauch gemacht und rein nationale Bestimmungen (Art. 26 Abs. 2 GG i.V.m. den Bestimmungen des KWKG, die aber parallel zum rein nationalen AWG anzuwenden sind³⁸⁾) zur Exportkontrolle mit militärischen Gütern geschaffen. Solche Handelsschranken sind nach Art. XXI GATT grundsätzlich erlaubt. Es ist dadurch aber nicht automatisch ein Verstoß gegen Art. XXIV:8(a)(ii) GATT gerechtfertigt.

Auch wenn die Ausfuhrkontrollen für Dual-use-Waren in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen³⁹⁾ bedeutet dies noch nicht, dass die nationalen Sicherheitsinteressen in diesem Bereich in den Hintergrund getreten wären. Die derzeit noch geltende Dual-use-Verordnung Nr. 1334/2000 beruht dadurch weiterhin auf einem Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz der Zuständigkeit der Gemeinschaft und dem Interesse der Mitgliedstaaten, weiterhin selber über Angelegenheiten der nationalen Sicherheit zu bestimmen.⁴⁰⁾ Entsprechend zahlreich sind die verbliebenen nationalen Genehmigungstatbestände⁴¹⁾; selbst bei den vergemeinschafteten Genehmigungstatbeständen gibt es keine gemeinschaftlichen Entscheidungsmaßstäbe und den nationalen Genehmigungsbehörden steht ein weites Ermessen zu, bei dem es im Übrigen auch noch zu keiner Annäherung der nationalen Genehmigungspraktiken gekommen ist.⁴²⁾

35) Vgl. auch Fuchs, ZfZ 2009, 141f.

36) Vgl. dazu Lux, ZfZ 2009, 1 (6).

37) Kreuzschitz in Lenz/Borchardt, EU- und EG-Vertrag, Art. 296 Rn. 8.

38) Pottmeyer in Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar, Einleitung zum KWKG, Rn. 13.

39) EuGH, Urteile vom 17.10.1995, Werner/Bundesrepublik Deutschland, Rs. C-70/94, Slg. 1995, I-3189 und vom 17.10.1995, Leifer u.a., C-83/94, Slg. 1995, I-3231.

40) Simonsen in Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar, Einführung Dual-use-VO, Rn. 18.

41) Bezeichnend ist, dass bei Weith/Wegner/Ehrlich, Grundzüge der Exportkontrolle, in Rn. 73ff. bei den Rechtsgrundlagen der Exportkontrolle weiterhin die deutschen Bestimmungen im Vordergrund stehen, die durch die EG-Normen „ergänzt bzw. überlagert“ werden.

42) Simonsen in Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar, Art. 8 Dual-use-VO, Rn. 1 und 11ff.

Dieser Ausflug in das Recht der Exportkontrolle zeigt, dass unterschiedliche nationale Auffassungen über sicherheitspolitische Fragen einer zu starken Vereinheitlichung des Exportkontrollrechts im Wege stehen. Das Ergebnis ist dann aber auch eine Rechtsetzung, die die Anforderungen an die Gleichheit der Handelsregelungen nicht erfüllen kann. Auch wenn durch die neue Dual-use-VO⁴³⁾ eine EU-weit einheitliche und kohärente Durchführung der Kontrollen angestrebt wird, um die europäische und internationale Sicherheit zu verbessern und gleiche Wettbewerbsbedingungen für EU-Ausführer zu schaffen⁴⁴⁾, scheint es durch die Neufassung kaum Bewegung in Richtung auf einheitliche Standards für die Exportkontrolle gegeben zu haben. Das wird schon durch Art. 22 der Neufassung deutlich, der – wie der bisherige Art. 21 – für die innergemeinschaftliche Verbringung bestimmter Güter weiterhin eine Genehmigung verlangt und dadurch verdeutlicht, dass man nach wie vor die Gefahr des „forum shopping“ sieht.⁴⁵⁾ Voraussetzungen für den freien Warenverkehr mit Dual-use-Waren sind das Bestehen eines gemeinsamen Kontrollsystems und harmonisierte Konzepte für die Durchführung und Überwachung in allen Mitgliedstaaten. Art. 21 (alt) bzw. 22 (neu) der Dual-use-VO werden hierbei als Übergangsregelungen angesehen, solange diese Voraussetzungen noch nicht erfüllt sind⁴⁶⁾, was offenbar weiterhin nicht der Fall ist.

Das Recht der Verbote und Beschränkungen

Begibt man sich in den dritten großen Bereich der Außenhandelsbestimmungen, nämlich den der Verbote und Beschränkungen (VuB), gerät das Bild vom einheitlichen Recht völlig ins Wanken. Es gibt nämlich Bereiche, die nach wie vor rein national geregelt sind (z.B. Feuerwerkskörper, Gentechnik, Kampfhunde, pornographische und gewaltverherrlichende Medien)⁴⁷⁾, weil sich hier unterschiedliche nationale Interessen und Traditionen manifestieren, die nicht durch einen europäischen „Einheitsbrei“ verdrängt werden sollen. Aber auch in (durch Richtlinien) harmonisierten Teilbereichen der VuB findet sich in vielen Fällen nur eine Mindestharmonisierung und sogar in Bereichen der (durch VO) vergemeinschafteten VuB gibt es nach wie vor Ausscherrechte für die Mitgliedstaaten (vgl. insbesondere Art. 95 Abs. 4 und 5 EGV, die weiterhin nationale Alleingänge⁴⁸⁾ ermöglichen). Es ist also förmlich so, als wenn die Verpflichtung zur Schaffung eines nahezu vereinheitlichten Außenhandelsregimes im Bereich der VuB wenig Begeisterung erweckt.

43) VO (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5.5.2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (Neufassung), ABl. (EU) L 134, S. 1.

44) Abs. 18 der Präambel zur Neufassung; in wesentlichen Teilen aber auch schon in Abs. 3 der Präambel zur VO (EG) Nr. 1334/2000.

45) So ausdrücklich Hermesmeier/Beyer, AW-Prax 2008, 151 (154).

46) Simonsen in Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, Art. 21 Dual-use-VO Rn. 8.

47) Vgl. dazu Henke in Witte, Zollkodex, Art. 58 Rn. 55.

48) So Fischer in Lenz/Borchardt, EU- und EG-Vertrag, Art. 95 Rn. 34.

Das könnte daran liegen, dass das GATT für den Bereich der VuB eine Ausnahme von der Vereinheitlichungspflicht des Art. XXIV:8(a)(ii) GATT beinhaltet. Art. XX GATT erlaubt es den WTO-Mitgliedern unter bestimmten Voraussetzungen, eine Reihe von VuB anzuwenden. Darin steckt automatisch eine Rechtfertigung zum Verstoß gegen andere Regelungen des GATT. Es ist unbestritten, dass auch Zollunionen VuB i.S.v. Art. XX GATT anwenden dürfen, und zwar sowohl im Handel mit Drittländern als auch im Binnenhandel. Art. XXIV:8(a)(i) GATT nimmt Art. XX GATT ausdrücklich vom Gebot der Binnenliberalisierung aus. Offen bleibt damit die Frage, ob die Harmonisierungspflicht aus Art. XXIV:8(a)(ii) GATT die VuB mit umfasst. Im Streitbeilegungsverfahren Turkey – Textiles hat der AB aber festgestellt⁴⁹⁾, dass Art. XXIV GATT Maßnahmen rechtfertigen kann, die mit bestimmten anderen GATT-Bestimmungen nicht in Einklang stehen. Voraussetzung für diese Ausnahme ist aber in jedem Fall, dass die gebildete Zollunion vollständig die Voraussetzungen der Abs. 8(a) und 5(a) GATT erfüllen muss. Eine solche Zollunion darf dann Art. XX GATT im Binnen- und Außenhandel anwenden. Es ergibt sich somit aus den Anforderungen an das Außenhandelsregime, dass Art. XX GATT keine Ausnahme zu Art. XXIV:8(a)(ii) GATT bilden kann. Eine ausdrückliche Entscheidung der Streitbeilegungsorgane der WTO zu dieser Frage steht aber noch aus.

Eine Kernursache für die unterschiedlichen Produktstandards ist, dass im innergemeinschaftlichen Warenverkehr weitgehend der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung rechtmäßig in den Verkehr gebrachter Waren Anwendung findet⁵⁰⁾, wie er von der Cassis-Rechtsprechung⁵¹⁾ eingeführt wurde. Dadurch können die Mitgliedstaaten in weiten Bereichen des Warenverkehrs auf einheitliche Standards verzichten, aber dennoch den freien innergemeinschaftlichen Warenverkehr gewährleisten. Im Warenverkehr mit Drittländern führt eine solche Handhabung jedoch zwangsläufig zu uneinheitlichen Standards, die nicht im Einklang mit den Verpflichtungen aus Art. XXIV:8(a)(ii) GATT stehen.

Beispiele aus jüngster Zeit zeigen, dass trotz zunehmender Vergemeinschaftung der VuB weitere Inkonsistenzen mit dem WTO-Recht entstehen. Einen durchaus sensiblen Bereich betreffen hierbei die Regelungen zu genetisch veränderten Organismen (GVO). GVO oder daraus gewonnene Lebens- oder Futtermittel dürfen in der EU nur auf den Markt gebracht werden, wenn sie ein aufwendiges Zulassungsverfahren durchlaufen haben. Dieses Verfahren stützt sich auf eine wissenschaftliche Bewertung der Risiken für Gesundheit und Umwelt⁵²⁾. Die Genehmigung für das Inverkehrbringen von GVO in einem Mitgliedstaat beinhaltet den freien Verkehr mit den zugelassenen Produkten auf dem gesamten Gebiet der Europäischen Union. Lehnt die zuständige Behörde in einem Mitgliedstaat ab, kann in einem anderen Mitgliedstaat ggf. eine Zulassung erreicht werden. Auf diese Weise wird Tür und Tor für das Zulassungsshopping eröffnet. Allerdings

49) WT/DS34/AB/R, Abs. 58 sowie AB Report Argentina – Footwear, WT/DS121/AB/R, Abs. 109.

50) Lux in Lenz/Borchardt, Art. 30 EGV, Rn. 32; Henke in Witte, Art. 58 ZK Rn. 16f. und 20; Rogmann in Henke, Verbote und Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr, Rn. 48.

51) EuGH, Urteil vom 20.2.1979, Rs. 120/78, Slg. 1979, 649; vgl. dazu Streinz, Europarecht, Rn. 936ff.

52) Vgl. MEMO/07/717 der Europäischen Kommission vom 26.3.2007.

beinhaltet Art. 23 der Richtlinie 2001/18/EG eine sog. Schutzklausel, nach der ein Mitgliedstaat den Einsatz und/oder Verkauf eines Produkts, für das eine schriftliche Zustimmung für das Inverkehrbringen vorliegt, in seinem Gebiet vorübergehend einschränken oder verbieten, wenn er berechtigten Grund zu der Annahme hat, dass dieses Produkt eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellt.⁵³⁾

Das Inverkehrbringen von gentechnisch verändertem Mais der Sorte MON810 ist vom Minister für Landwirtschaft und Fischerei der Republik Frankreich bereits am 3.8.1998 genehmigt worden. Mit Bescheid vom 17.4.2009⁵⁴⁾ des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit in Berlin wurde (für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland) das Ruhen der Zulassung angeordnet, soweit durch die Genehmigung der Anbau von Mais der Sorte MON810 gestattet wird. Neben der Bundesrepublik Deutschland haben auch Frankreich, Österreich, Ungarn und Griechenland Anbauverbote für MON810 verhängt. Auch wenn hier zunächst nur der Anbau betroffen ist, strahlt dieses Verbot auf die Einfuhr aus: Wer wird Genmais der betroffenen Sorte einführen wollen, wenn er ihn nicht verwenden kann? Dieses Beispiel zeigt, dass auf den ersten Blick auf Gemeinschaftsebene harmonisierte Regelungen zu Verboten und Beschränkungen der individuellen Entscheidung über die Anwendung durch die Mitgliedstaaten überlassen werden. Damit besteht von Anfang an eine nicht harmonisierte Rechtslage und nicht erst ein uneinheitlicher Verwaltungsvollzug.

Zwangsläufig müssen die Mitgliedstaaten auch im Bereich der REACH-VO⁵⁵⁾ nationale Alleingänge vornehmen, die Importeuren chemischer Stoffe ganz bestimmte strenge Nachweis- und Registrierungspflichten auferlegt. Die VO regelt jedoch keine Verantwortlichkeiten des Zolls bei der Einfuhr und enthält auch keine Regelungen zu den Einfuhrförmlichkeiten, sodass die Kontrolle den jeweiligen nationalen Fachbehörden überlassen bleibt. Diese sind aber mangels gesetzlicher Regelung nicht an den Grenzen präsent. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, Verfahren und Mechanismen zu entwickeln, um auch die Einfuhr chemischer Stoffe zu überwachen. Auch hier ist eine uneinheitliche Gesetzeslage vorprogrammiert, wenn die Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen Vorstellungen Kontrollpflichten regeln oder auch nicht.

Hält man sich vor Augen, dass im Außenhandel ein weitgehend einheitliches Regime⁵⁶⁾ gefordert wird, damit überhaupt erst vom Vorliegen einer Zollunion ausgegangen wird, dann wird man nach alledem um die Feststellung nicht umhinkommen, dass die EU nach innen zwar einen umfassenden Binnenmarkt realisiert hat, der im Handel mit Drittstaaten aber noch erhebliche Defizite bei der Vereinheitlichung des Außenhandelsregimes aufweist.

53) Zur bisherigen Anwendung der Schutzklausel vgl. MEMO/07/717 S. 6f. mit einer Auflistung der Länder, die die Klausel geltend gemacht haben.

54) Az. 6788-02-13 (C/F/95/12-02).

55) VO (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), ABl. (EU) L 396, S. 1.

56) Von Bogdandy/Makatsch, EuZW 2000, 261 (264).

2. Pflicht zur einheitlichen Rechtsanwendung

Die Europäischen Gemeinschaften sind als einzige Zollunion Mitglied der WTO. Art. XI:1 WTOÜ sieht ausdrücklich vor, dass neben den Vertragsparteien des GATT 1947, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des WTOÜ solche sind, und die Europäischen Gemeinschaften, ursprüngliche Mitglieder der WTO wurden. Durch die Ratifizierung des WTO-Paketes ist die EG – genau wie ihre Mitgliedstaaten – völkerrechtlich an das WTO-Recht gebunden und zwar an das gesamte WTO-Recht, unabhängig von der internen Kompetenzverteilung.⁵⁷⁾ Eine Sonderbehandlung, weil sie eine Zollunion ist, kann die EG daher nicht beanspruchen. Das ergibt sich auch aus Art. XXIV:1 GATT, der jedes Zollgebiet, für welches das GATT angenommen wurde, als eigenständige Vertragspartei betrachtet, unabhängig davon, ob es aus einem oder mehreren Ländern besteht.⁵⁸⁾ Seit 1995 hat die EG daher nicht nur die Verpflichtungen für Zollunionen einzuhalten, sondern auch die Verpflichtungen als eigenständiges WTO-Mitglied. Die EG hat deshalb auch nach Art. XVI:4 des WTO-Übereinkommens sicherzustellen, dass alle ihre Gesetze, sonstigen Vorschriften und Verwaltungsverfahren mit ihren Verpflichtungen in Einklang stehen, die sich aus dem WTO-Recht ergeben.

Zusätzliche Anforderungen an die Einheitlichkeit der Außenhandelsbestimmungen enthält das GATT für WTO-Mitglieder nicht. Es wird als selbstverständlich angesehen, dass selbst föderal strukturierte WTO-Mitglieder eine zentralisierte Zollgesetzgebung haben. Wenn schon für Zollunionen strenge Anforderungen an die Einheitlichkeit des Zollrechts gelten, dann müssen sie für WTO-Mitglieder erst recht gelten. Zu den Verpflichtungen der EG als WTO-Mitglied zählt aber die einheitliche und gerechte Anwendung aller Außenhandelsbestimmungen. Art. X:3(a) GATT verpflichtet nämlich die WTO-Mitglieder, alle ihre Gesetze, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen der in Art. X:1 genannten Art einheitlich, unparteiisch und gerecht anzuwenden. Das WTO-Recht verpflichtet die EG in ihrer Doppelrolle als Zollunion und WTO-Mitglied dazu, ihr einheitlich zu regeln, das Außenhandelsregime auch einheitlich im gesamten Zollgebiet anzuwenden.

a) *Erfasste Vorschriften*

Ausdrücklich erfasst von der Pflicht zur einheitlichen Anwendung sind neben den Gesetzen und Verwaltungsvorschriften (soweit sie rechtswirksam und allgemein anzuwenden sind) auch Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen. Inhaltlich erfasst werden entsprechende Vorschriften und Entscheidungen, soweit sie sich auf folgende Regelungsgegenstände beziehen: „die Tarifierung oder die Feststellung des Wertes der Erzeugnisse für Zollzwecke, die Sätze der Zölle, Steuern und anderen Abgaben oder die Vorschriften, Beschränkungen oder Verbote bezüglich der ein- und ausgeführten Erzeugnisse oder die entsprechenden Überweisungen, oder den Verkauf, die Verteilung,

57) Mauderer, Der Wandel vom GATT zur WTO und die Auswirkungen auf die Europäische Gemeinschaft, S. 67ff.

58) Senti, WTO, Rn. 988.

die Beförderung, die Versicherung, Einlagerung, Prüfung, Ausstellung, Veredlung, Mischung oder eine andere Verwendung dieser Erzeugnisse“. Ausgenommen wurden lediglich internationale Abkommen mit Nicht-WTO-Mitgliedern und bestimmte vertrauliche Informationen.⁵⁹⁾

Neben den klassischen zollrechtlichen Regelungen wie zolltarifliche Einreihung, Zollwert, VuB sowie sonstige Ein- und Ausfuhrabgaben wird die internationale Lieferkette noch bis zum Ladenregal weiterverfolgt, indem die Beförderung, Versicherung, Prüfung, Einlagerung, Veredelung, Mischung (und ggf. andere Verwendung), bis hin zur Verteilung, Ausstellung und zum Verkauf erfasst wird. Diese Liste in Art. X:1 GATT ist bewusst breit konzipiert, um möglichst alle handelsrelevanten Regelungen zu erfassen.⁵⁹⁾ Eingeschlossen sind auf jeden Fall alle Handelsvorschriften i.S.v. Art. XXIV:(8)(a)(ii) GATT. Sind diese nur unvollständig vereinheitlicht, ergibt sich bereits daraus die Gefahr einer uneinheitlichen Anwendung. Mängel im Bereich der Gesetzgebung setzen sich zwangsläufig im Bereich der Anwendung fort.

b) Erforderliches Maß an Einheitlichkeit

Die USA machten im Streitbeilegungsverfahren EC – Selected Customs Matters geltend, dass die EG ihrer Verpflichtung, ihre Rechtsvorschriften im Zollsektor einheitlich anzuwenden, nicht nachkommt. Zentrales Vorbringen hierbei war, dass die uneinheitliche Anwendung dem System der Verwaltung des EG-Zollrechts inhärent ist.

Aus dem klaren Wortlaut des Art. X:3(a) GATT ergibt sich, dass das Erfordernis der Einheitlichkeit sich nicht auf die Vorschriften und Entscheidungen als solche, sondern vielmehr auf die Verwaltung dieser bezieht. Diese Feststellung hat der AB bereits im Verfahren EC – Bananas III getroffen und seitdem verschiedentlich bestätigt.⁶⁰⁾ Es wird auch keine Einheitlichkeit der Verwaltungsverfahren verlangt (aber ein Mindeststandard des ordnungsgemäßen Verfahrens).⁶¹⁾

Der dadurch im Zusammenhang mit Art. X GATT fehlende Zwang zur Vereinheitlichung des Rechts kann natürlich keinen Freibrief für abweichende und damit diskriminierende Vorschriften und Entscheidungen darstellen; diese können etwa gegen die Diskriminierungsverbote in Art. I:1, III:2 oder III:4 GATT verstoßen.⁶²⁾ Im Fall Argentina – Hides and Leather wurde in Bezug auf Art. X:3(a) festgestellt, dass Maßstab für eine Einheitlichkeit der Anwendung von Außenhandelsbestimmungen nicht alleine eine etwaige Ungleichbehandlung der WTO-Mitglieder untereinander ist, sondern bereits die einzelner Händler.⁶³⁾ Im Fall US – Stainless Steel hat das Panel verdeutlicht, dass das Erfordernis

59) Vgl. Senti, WTO, Rn. 754.

60) WT/DS27/AB/R, Abs. 200; EC – Poultry, WT/DS69/AB/R, Abs. 115 und zuletzt im Verfahren EC – Selected Customs Matters, WT/DS315/AB/R, Abs. 224ff.

61) AB Report EC – Selected Customs Matters, WT/DS315/AB/R, Abs. 227, 239.

62) Van den Bossche, S. 466.

63) Panel Report Argentina – Hides and Leather, WT/DS155/R, Abs. 11.76.

der einheitlichen Verwaltung von Gesetzen und Vorschriften die einheitliche Behandlung von Personen bedeutet, die sich in gleich gelagerten Situationen befinden⁶⁴⁾. Dies beinhaltet auch die Verpflichtung zur einheitlichen Behandlung derselben Person in Bezug auf unterschiedliche Zeitpunkte oder unterschiedliche Orte.⁶⁵⁾

Art. X:3(a) GATT verlangt jedoch keine absolute Einheitlichkeit. Diese wäre bei EU-weit 480.000 Zollanmeldungen am Tag bzw. 175 Mio. Zollanmeldungen pro Jahr auch illusorisch. Nicht unbedingt erforderlich ist zudem die augenblickliche und gleichzeitige Einheitlichkeit der Anwendung. Es genügt daher, wenn etwa im Zusammenhang mit der Abgabe ergänzender Zollanmeldungen Ungleichheiten bei der Grenzabfertigung ausgeglichen werden. Art. X:3(a) GATT macht es zudem nicht erforderlich, auf die Einräumung von Ermessen zu verzichten.⁶⁶⁾ Die bei Ausübung des Ermessens etwaig entstehenden Unterschiede sind hinzunehmen.⁶⁷⁾ Diese Freiheit findet aber ihre Grenzen, wenn die dem Art. X:3(a) GATT zugrunde liegende Zielsetzung des ordnungsgemäßen Verfahrens unangemessen gefährdet wird oder das Wirtschaftsumfeld ohne triftigen Grund unsicher und unvorhersehbar wird.⁶⁸⁾

Je enger umrissen ein möglicher Verstoß ist, desto strengere Anforderungen sind aber an die Einheitlichkeit zu stellen. Betrifft die Kontrolle der Anwendungspraxis eine einzelne Norm, so sind hier strenge Maßstäbe anzuwenden. Es bleibt dabei aber den WTO-Mitgliedern überlassen, wie sie die einheitliche Anwendung gewährleisten. Deshalb besteht kein Zwang zur Schaffung einer gemeinschaftlichen Zollverwaltung oder Zollagentur.

c) *Der Status Quo*

Aus den im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens EC – Selected Customs Matters anhand des Zollrechts entwickelten Kriterien wird klar, dass den WTO-Mitgliedern eine gewisse Flexibilität verbleibt, wenn es um die einheitliche Handhabung der Handelsregelungen geht. Immerhin lässt sich den Ausführungen des WTO-Panels im Streitbeilegungsverfahren EC – Selected Customs Matters entnehmen, dass ein eher hohes Maß an Uniformität für die Zwecke des Art. X:3(a) GATT gefordert wird. Diese Interpretation des GATT ist in der Berufungsinstanz nicht in Frage gestellt worden. Es genügt allerdings, dass die Verwaltungsentscheidungen als solche einheitlich sind; die Verfahrensschritte oder das vorbereitende Verwaltungsverfahren werden vom Gebot der Einheitlichkeit nicht erfasst.

64) Panel Report US – Stainless Steel, WT/DS179/R, Abs. 6.51.

65) Panel Report Argentina – Hides and Leather, WT/DS155/R, Abs. 11.81-11.84.

66) Panel Report EC – Selected Customs Matters, WT/DS 315/R, Abs. 7.434.

67) AB Report EC – Selected Customs Matters, WT/DS 315/AB/R, Abs. 215ff.

68) Panel Report EC – Selected Customs Matters, WT/DS 315/R, Abs. 7.434; bestätigt in AB Report EC – Selected Customs Matters, WT/DS 315/AB/R, Abs. 204, 216.

Der Nachweis einzelner Fälle uneinheitlicher Anwendung von Handelsregelungen reicht nicht aus, um einen Verstoß gegen Art. X:3(a) GATT anzunehmen. Einzelfälle uneinheitlicher Handhabung von Außenhandelsvorschriften können durch schlichte Änderung der Verwaltungspraxis aus der Welt geschafft werden, ohne dass am System selbst etwas geändert werden müsste.

Daraus ergibt sich noch nicht, dass das System der Anwendung der EG-Außenhandelsregelungen als solches („as such“) Gegenstand eines Streitbeilegungsverfahrens sein kann. Im Fall EC – Selected Customs Matters hat das Panel diese Frage für die Zollvorschriften verneint. Der AB hält eine solche Überprüfung dagegen grundsätzlich für möglich. Im Fall EC – Selected Customs Matters hat er aber davon abgesehen, da das Panel nicht hinreichend Tatsachenfeststellungen getroffen hatte, die der Berufungsinanz wiederum verwehrt sind. Aus vorwiegend prozessualen Fragen wurde im Streitbeilegungsverfahren daher keine wirkliche Antwort auf die Frage gegeben, ob die Auffassung der USA zutreffend ist.

Setzen die Mitgliedstaaten administrative Steuerungsinstrumente ein, dann muss für eine Verletzung von Art. X:3(a) GATT nachgewiesen werden, wie und warum die Instrumente zwangsläufig (necessarily) zu einem Mangel an Einheitlichkeit führen.⁶⁹⁾ Es ist in der Literatur bereits der Nachweis gelungen, dass sich die uneinheitliche Anwendung von Zollrechtsnormen nicht auf unvermeidbare Einzelfälle beschränkt, sondern das System der Verwaltung des EG-Zollrechts als solches gegen Art. X:3(a) GATT verstößt.⁷⁰⁾ Wenn beim mitgliedstaatlichen Vollzug des EG-Zollrechts belastbare zentrale Steuerungsinstrumente fehlen und jeder Mitgliedstaat isoliert Freiräume ausfüllt und Normen interpretiert, dann ist ein systematischer Verstoß gegen das Einheitlichkeitsgebot systemimmanent und unausweichlich.

Sieht man bereits die Anwendung des Zollrechts als nicht WTO-konform an, so muss ein Blick in das Exportkontrollrecht und den Bereich der Verbote und Beschränkungen ernüchternd sein. Hier ist die Regelungsdichte des Gemeinschaftsrechts erheblich geringer als im kodifizierten Zollrecht. Je mehr Freiräume aber den Mitgliedstaaten verbleiben, umso stärker die Individualität bei der Anwendung der Handelsregelungen. Zudem verlangt Art. X:(3)a GATT zusätzlich zur Einheitlichkeit der Rechtsanwendung, die relevanten Handelsregelungen unparteiisch und gerecht anzuwenden⁷¹⁾. Art. X:3(a) GATT erfasst zudem ein erheblich breiteres Spektrum an handelsrelevanten Vorschriften und Entscheidungen als „nur“ diese des Zollrechts. Das System der Verwaltung des Zollrechts in der EU kann daher nicht als WTO-konform angesehen werden. Hält man sich die Reichweite der WTO-rechtlichen Verpflichtungen für die EG vor Augen, so wird deutlich, dass bis zur vollen Konformität noch ein weiter und beschwerlicher Weg zu gehen ist.

69) AB Report EC – Selected Customs Matters, WT/DS315/AB/R, Abs. 226, 239.

70) Dierksmeier, EG-Zollrecht im Konflikt mit dem Recht der WTO, S. 320 und passim; Rogmann in FS Stober, S. 797 (812ff.); ders., ZfZ 2008, 57 (65ff.).

71) Zu Letzterem van den Bossche, S. 468.

3. Rechtfertigungen auf Basis von Art. XXIV GATT

Das GATT schließt nicht aus, dass Gebiete von Vertragsparteien zu Zollunionen zusammengeschlossen werden (Chapeau des Art. XXIV:5), auch wenn dadurch gegen bereits bestehende Verpflichtungen aus dem GATT verstoßen wird. Im Fall Turkey – Textiles hat der AB dazu festgestellt, dass das GATT die Gründung einer Zollunion nicht unmöglich machen soll. Der Chapeau des Art. XXIV:5 verdeutlicht daher, dass Art. XXIV GATT unter bestimmten Umständen die Annahme von Maßnahmen rechtfertigen kann, welche nicht in Einklang mit bestimmten GATT-Bestimmungen steht und daher als mögliche Verteidigung gegen die Feststellung eines Verstoßes herangezogen werden kann.⁷²⁾

Es müssen aber zwei Bedingungen erfüllt sein, um durch Art. XXIV GATT eine Maßnahme zu rechtfertigen, die andernfalls als unvereinbar mit dem GATT angesehen würde: Als erstes muss das WTO-Mitglied, das sich auf diese Rechtfertigung beruft, darlegen können, dass die gebildete Zollunion die Erfordernisse von Art. XXIV:5(a) und 8(a) vollständig erfüllt und als zweites, dass die Bildung der Zollunion verhindert würde, wenn die fragliche Maßnahme nicht zulässig wäre.⁷³⁾ Es brauchen an dieser Stelle keine Überlegungen dazu angestellt zu werden, ob und wann das Erfordernis einer Vereinheitlichung der Handelsvorschriften dazu führen kann, dass beabsichtigte Zollunionen nicht gegründet werden. Denn Voraussetzung für die Befreiung von bestimmten Vorgaben des WTO-Rechts ist auf jeden Fall, dass die zu bildende Zollunion sämtliche Voraussetzungen erfüllt, die Art. XXIV:5(a) und 8(a) GATT dafür vorsieht.⁷⁴⁾ Dazu zählt aber insbesondere das Erfordernis der einheitlichen Handelsvorschriften gemäß Art. XXIV:8(a)(ii) GATT. Von dieser Vorgabe kann deshalb auch kein Dispens erteilt werden.

Zuweilen wird jedoch versucht, Art. XXIV:12 GATT als Rechtfertigung für den Fall heranzuziehen, dass es bei der Umsetzung der Pflichten aus WTO-Recht durch regionale Behörden wegen fehlender Steuerungsbefugnisse der Zentralregierung zu Defiziten kommt.⁷⁵⁾ In Anbetracht der Anforderungen an die Bildung von Zollunionen scheidet die Rechtfertigung eines Verstoßes gegen Art. XXIV:8(a)(ii) GATT ohnehin aus. Möglich erscheint dem Grunde nach aber die Rechtfertigung eines Verstoßes gegen Art. X:3(a) GATT. Das WTO-Panel sah im Fall EC – Selected Customs Matters in Art. XXIV:12 GATT aber keinen Rechtfertigungstatbestand; der Appellate Body konnte die Frage wiederum offen lassen. Zunächst ist fraglich, ob Art. XXIV:12 GATT überhaupt auf den Fall anwendbar ist, dass auf EG-Ebene keine Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs gewährleistet ist.⁷⁶⁾ Bei Berufung auf Art. XXIV:12 GATT droht zudem die Gefahr der Verpflich-

72) Berrisch in Prieb/Berrisch, WTO-Handbuch, Teil B, Rn. 223; van den Bossche, S. 699.

73) AB Report Turkey – Textiles, WT/DS34/AB/R, Abs. 58; Berrisch in Prieb/Berrisch, WTO-Handbuch, Teil B, Rn. 223ff.; Herrmann in Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, Rn. 618; von Bogdandy/Makatsch, EuZW 2000, 261 (264f.).

74) Berrisch in Prieb/Berrisch, WTO-Handbuch, Teil B, Rn. 225; van den Bossche, S. 699f., 704.

75) Lux/Rovetta, ZfZ 2007, 225 (237); Rovetta/Lux, GTCJ 2007, 195 (207).

76) Dierksmeier, EG-Zollrecht im Konflikt mit dem Recht der WTO, S. 281f., ders., AW-Prax 2008, 200 (202).

tung zur Kompensation oder zur Aussetzung von Zugeständnissen seitens der Handelspartner. Eine uneinheitliche Verwaltungspraxis im Zollbereich kann daher Handelssanktionen nach sich ziehen⁷⁷⁾, die für hinreichenden Druck sorgen würden, einen Verstoß gegen Art. X:3(a) GATT zu beseitigen.

III. Das Management der Zollunion im Praxistest

Die vorangegangenen rechtstheoretischen und -tatsächlichen Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass weder die Außenhandelsregelungen der EG noch die Anwendung der Handelsvorschriften den Vorgaben des GATT entsprechen. Der Mangel an Einheitlichkeit bei Rechtsetzung und Vollzug müsste in der Praxis zu abweichenden Standards im Außenhandel führen und zwar abhängig davon, über welchen Mitgliedstaat der EU der Außenhandel abgewickelt wird. Käme man hier zu der Feststellung, dass es keine oder nur geringfügige Abweichungen gibt, wäre dem Einfordern stärkerer Einheitlichkeit die Grundlage genommen.

Globale Untersuchungen aus jüngerer Zeit scheinen aber eine deutlich andere Sprache zu sprechen. Wertvolle Informationen zu den wesentlichen Parametern des EU-Außenhandels finden sich in folgenden Untersuchungen: Business Environment and Enterprise Performance Survey/BEEPS (The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)/The World Bank)⁷⁸⁾, Doing Business 2009: Trading Across Borders (The World Bank and the International Finance Corporation)⁷⁹⁾ sowie Connecting to Compete – Trade Logistics in the Global Economy: The Logistics Performance Index 2007 (The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank)⁸⁰⁾.

Im Rahmen der BEEPS wird deutlich, dass es noch im Jahre 2005 zwischen den EU-Mitgliedstaaten ein erhebliches Gefälle im Zusammenhang mit der Korruptionsanfälligkeit der Zollbediensteten gab. Ein gemeinsamer Zolllarif kann durch unterschiedliche Korruptionspraktiken unterlaufen werden und Korruptionsverweigerer sehen sich mit erheblich längeren Abfertigungszeiten konfrontiert als in korruptionsfreien Mitgliedstaaten. Natürlich ist es nicht mein Ansinnen, einen einheitlichen Korruptionsstandard in der EU einzufordern (allenfalls im Rahmen einer Null-Toleranz). Der Korruptionsindex in Bezug auf die Zollbehörden macht aber deutlich, inwieweit Arbeitsweisen und Mechanismen (IT-gestützte Abfertigung, zentralisierte Risikoanalyse mit reduzierter Zahl physischer Kontrollen, standardisierte Ausfüllung von Ermessensspielräumen) eingeführt wurden, die die Korruptionsgefahr – ob beabsichtigt oder nicht – abzusenken helfen. So lag in Estland das unternehmerische Risiko, Korruption zur Verhaltenslenkung der Zollverwaltung einsetzen zu müssen, bei 0%, während es in Ungarn bei nahezu 15% lag.⁸¹⁾

77) Vgl. Rogmann, ZfZ 2008, 57 (65).

78) <http://go.worldbank.org/RQQXYJ6210>.

79) <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/TradingAcrossBorders>.

80) <http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/mode1b.asp> – Kriterium „Customs“.

81) <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/ACT3chapter4.pdf> (S. 50f.).

Sehr aufschlussreich sind auch die einzelnen Ergebnisse der Doing Business 2009-Untersuchung für den Bereich des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, wenn man die Resultate für die EU-Mitgliedstaaten herausfiltert.⁸²⁾ Auf der Exportseite reicht die Zahl der vorzulegenden Dokumente von 2 bis hin zu 6. Die Spannbreite der für einen Exportvorgang erforderlichen Zeit reicht von 5 bis 25 Tagen, während die Logistikkosten für einen Exportvorgang von 495 USD bis hin zu beachtlichen 1.626 USD reichen. Von den Exportkosten entfallen in Deutschland lediglich 30 USD auf die Zollabfertigung, während sie für eine identische Warensendung im benachbarten Belgien mit 250 USD zu Buche schlagen (wobei die Zollverwaltung grundsätzlich keine Gebühren für ihre Abfertigungstätigkeit erhebt). Auf der Importseite reicht die Spanne der vorzulegenden Dokumente sogar von 2 bis 8 Stück. Die für einen Importvorgang erforderliche Zeitspanne reicht von 5 bis zu beachtlichen 27 Tagen. Die Kosten für einen Einfuhrvorgang werden mit 575 USD bis hin zu 1.600 USD beziffert. Während im Binnenstaat Österreich die reinen Zollabfertigungskosten mit 50 USD beziffert werden, liegen sie im Küstenstaat Belgien bei 250 USD.

Die dem Logistic Performance Index (LPI) zugrunde liegende Studie untersucht 150 Länder hinsichtlich der Leistungsfähigkeit ihrer Logistik. Hierzu zählt auch der Bereich der Effizienz des Abfertigungsverfahrens durch den Zoll und andere Dienststellen an der Grenze. Auf einer Skala von 1 bis 5 konnten die Niederlande in diesem Bereich mit 3,99 Punkten den ersten Platz weltweit belegen, während Bulgarien mit Platz 66 (2,47 Punkte) das Schlusslicht unter den EU-Mitgliedstaaten bildet.⁸³⁾ Die weite Spreizung zwischen den Platzierungen der Mitgliedstaaten macht erneut deutlich, dass die EU von einem einheitlichen Management der verschiedenen Abschnitte ihrer Außengrenze noch weit entfernt ist.

Kombiniert man abschließend die Rankings des BEEPS mit denen des Doing Business, so wird der Zusammenhang zwischen Korruptionsanfälligkeit und Leistungsfähigkeit der Grenzdienststellen deutlich.⁸⁴⁾ Auch hier zeigt sich eine auffällige Streuung der EU-Mitgliedstaaten auf der Skala, die einmal mehr die unterschiedlichen Standards bei der Abwicklung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs belegt.

Diese Untersuchungen und Zahlen machen deutlich, dass die fehlende Vereinheitlichung von Außenhandelsnormen und der Vollzugspraxis zu teilweise drastisch abweichenden Bedingungen für die Wirtschaftsbeteiligten führen. Wie kann es sein, dass die dem Importeur entstehenden Kosten für eine Einfuhrabfertigung in einem EU-Mitgliedstaat das 5-fache dessen betragen können, was in einem anderen Mitgliedstaat an Kosten entsteht. Kann von einheitlichen Bedingungen gesprochen werden, wenn ein Einfuhrvorgang (einschließlich der Vorbereitung der Dokumente) in einem Mitgliedstaat

82) Die Rahmenbedingungen für die Ermittlung der Daten ergeben sich aus folgender Übersicht: www.doingbusiness.org/methodologiesurveys/TradingAcrossBorders.aspx.

83) <http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/mode1b.asp?cgroup=0&order=q10rank>.

84) <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/ACT3chapter4.pdf> (S. 52ff., insbesondere Abbildung 4.5).

die 5,4-fache Zeit verglichen mit einem anderen Mitgliedstaat beansprucht? Fehlende Vereinheitlichung bei den jeweils vorzulegenden Dokumenten führt zu drastisch abweichenden Zeitanätzen für Ein- und Ausfuhrvorgänge und damit auch zu erheblich unterschiedlichen Kosten. Von einem einheitlichen Standard mit gleichen Wettbewerbsbedingungen scheint die EU auch mehr als 15 Jahre nach Vollendung des Binnenmarktes noch weit entfernt zu sein. Auch deshalb ist offenbar noch niemand auf die Idee gekommen, für Untersuchungen die EU mit ihrem einheitlichen Zoll- und Wirtschaftsgebiet als nur noch eine Partei anzusehen.

IV. Fehlende Druckmittel zur Durchsetzung der WTO-Verpflichtungen

Der derzeitige *acquis* sowie die Anwendung der maßgeblichen Handelsregelungen stehen nicht in Einklang mit den Verpflichtungen des WTO-Rechts. Die Verstöße gegen die grundsätzliche Verpflichtung aus Art. XVI:4 WTOÜ sind systemimmanent und evident. Es stellt sich daher die Frage, warum die EU wegen dieses WTO-inkonformen Zustands nicht stärker unter Druck gerät.

1. Überprüfung durch WTO-Gremien

Die Einhaltung der Vorgaben von Art. XXIV:8(a)(ii) bzw. X:3(a) GATT kann entweder vom Ausschuss über regionale Handelsvereinbarungen (CRTA, auch Regionalausschuss genannt⁸⁵⁾) oder – im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus (DSU) – von den Streitbeilegungsorganen überprüft werden. WTO-Mitglieder müssen dem CRTA ihre Entscheidung notifizieren, einem RTA beizutreten. Das CRTA hat sodann u.a. die Aufgabe, das RTA auf Vereinbarkeit mit den WTO-Bestimmungen zu überprüfen. Das CRTA hat dadurch das Recht, in seinem Bericht und seinen Empfehlungen auf Verstöße gegen das WTO-Recht hinzuweisen.⁸⁶⁾ Eine Genehmigung durch den CRTA für RTA ist aber nicht vorgesehen. Zudem müssen etwaige Feststellungen im Konsens beschlossen werden⁸⁷⁾, dadurch haben die Mitgliedstaaten des RTA ein Veto-Recht. Bis heute hat das CRTA dadurch in keinem einzigen Fall entschieden, dass ein RTA gegen WTO-Standards verstößt, obwohl ein Verstoß gegen Art. XXIV GATT nahezu allen RTA zugesprochen wird.⁸⁸⁾ Bei über 420 Notifikationen (davon allein 300 seit Gründung der WTO)⁸⁹⁾ wird deutlich, dass das CRTA kein scharfes Schwert in der Hand hat.⁹⁰⁾ Künftig soll es aber nur noch einen

85) Senti, WTO, Rn. 979.

86) Mitchell/Lockhart in Lester/Mercurio, *Bilateral and Regional Trade Agreements*, S. 112; vgl. insgesamt zum CRTA www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm.

87) Herrmann in Herrmann/Weiß/Ohler, *Welthandelsrecht*, Rn. 620.

88) Herrmann in Herrmann/Weiß/Ohler, *Welthandelsrecht*, Rn. 628.

89) Vgl. www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm

90) Vgl. Crawford/Laird, S. 8ff.; Devuyt/Serdarevic, *DJCL* 18 (2007), 1 (45ff.).

„peer review“ im CRTA geben und statt seiner Entscheidung soll eine Streitbeilegung im DSU-Verfahren erfolgen.⁹¹⁾

Es ist daher kein Wunder, dass die USA zur Überprüfung der Außenhandelspraxis der EG auf das DSU-Verfahren zurückgegriffen haben. Bis zur Entscheidung im Fall Turkey – Textiles war es jedoch umstritten, ob die Vereinbarkeit von RTA mit den WTO-Standards überhaupt im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens nach dem DSU überprüft werden kann. Es bot sich an, den zuständigen WTO-Ausschüssen die alleinige Entscheidungskompetenz zuzuerkennen. Diese entscheiden aber nach politischen Kriterien und müssen – bedingt durch das Konsensprinzip – Einstimmigkeit herbeiführen.⁹²⁾ Die Nutzung des Streitbeilegungsverfahrens dürfte sich aber auch künftig in engen Grenzen halten, denn nahezu alle WTO-Mitglieder gehören einem Integrationsraum an⁹³⁾, der im Regelfall nicht den strengen Vorgaben des Art. XXIV GATT entspricht. Beanstanden WTO-Mitglieder die fehlende WTO-Konformität eines fremden RTA, müssen sie im Gegenzug gleichfalls mit einer Beschwerde rechnen. Zudem kommt eine Überprüfung eines RTA am Maßstab von Art. XXIV GATT im Regelfall nur auf Ebene der Rechtfertigung von Verstößen gegen andere GATT-Bestimmungen in Betracht.⁹⁴⁾ Die USA machten sich im Verfahren EC – Selected Customs Matters die Tatsache nutzbar, dass die EG-Zollunion als solche Mitglied der WTO ist und dadurch über Art. X:3(a) GATT eine exklusiv angreifbare Position innehat.

2. Überprüfung durch die Gerichte der Gemeinschaft

Wenig Hilfe bei der Anfechtung von Verstößen gegen das WTO-Recht durch die EG kann von den Gerichten der EU (EuG und EuGH) erwartet werden. Nach inzwischen gefestigter Rechtsprechung gehören die WTO-Übereinkünfte grundsätzlich nicht zu den Normen, an denen der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaftsorgane misst. Ausgenommen sind nur die Fälle, in denen die Gemeinschaft eine bestimmte im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung erfüllen wollte, oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte verweist.⁹⁵⁾ Es dürfte kaum gelingen, diese Ausnahmen im Zusammenhang mit der harmonisierten Gesetzgebung und der einheitlichen Anwendung der Handelsregelungen zu aktivieren. Letztlich kann nur von Seiten anderer WTO-Mitglieder (ggf.

91) Vgl. Devuyst/Serdarevic, DJCIL 18 (2007), 1 (45ff.); zur Reform vgl. auch Johst, AW-Prax 2007, 321ff.

92) Vgl. Bender in Hilf/Oeter, WTO-Recht, § 9 Rn. 43.

93) Die Mongolei gilt als das einzige WTO-Mitglied, das nicht Mitglied eines RTA ist, vgl. www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey1_e.htm

94) Herrmann in Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, § 13 Rn. 623.

95) Beschluss vom 2.5.2001, OGT Fruchthandelsgesellschaft, C-307/99, Slg. 2001, I-3159; Urteile vom 30.9.2003, Biret International/Rat, C-93/02 P, Slg. 2003, I-10497, Rn. 52, vom 1.3.2005, Van Parys, C-377/02, Slg. 2005, I-1465, Rn. 39 und zuletzt vom 27.9.2007, Ikea, C-351/04, Slg. 2007, I-7723; vgl. zu letzterem Gambardella, GTCJ 2008, 177 (178f.).

mit Unterstützung von Unternehmern in der EU) Druck auf die EU in Richtung verstärkte Umsetzung der WTO-Verpflichtungen ausgeübt werden.

V. Fazit

Die vorangegangenen Überlegungen haben gezeigt, dass sich die EG in der Selbstwahrnehmung als Zollunion sieht (Art. 23 EGV). Gut 50 Jahre nach ihrer Gründung und 40 Jahre nach ihrer Vollendung sind die Defizite bei der Herstellung eines einheitlichen Außenhandelsregimes nach wie vor so weit reichend, dass ihr aus Sicht des WTO-Rechts die Qualität einer (vollendeten) Zollunion abgesprochen werden muss. Auch kann die EG aufgrund ihrer Struktur die Verpflichtung zur einheitlichen Anwendung der Handelsregelungen nicht erfüllen. Die einzige Chance, in absehbarer Zeit WTO-Konformität herbeizuführen, wäre die erneute Anstrengung eines Streitbeilegungsverfahrens gegen die EG. Ein solches sollte nicht als Bedrohung betrachtet werden sondern als Chance, den fehlenden politischen Willen zu echten Reformen bei der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten zu überwinden.

VI. Literatur

von Bogdandy, Armin/Makatsch, Tilman, Kollision, Koexistenz, oder Kooperation? – Zum Verhältnis von WTO-Recht und europäischem Außenwirtschaftsrecht in neueren Entscheidungen, EuZW 2000, 261.

van den Bossche, Peter, The Law and Policy of the World Trade Organization, 2nd edition, Cambridge 2008.

Choi, Won-Mog, Legal Problems of Making Regional Trade Agreements with Non-WTO-Member States, JIEL 2005, 825ff.

Crawford, Jo-Ann/Laird Sam, Regional Trade Agreements and the WTO, 2000, publiziert unter <http://www.nottingham.ac.uk/economics/credit/research/papers/cp.00.3.pdf>

Devuyst, Youri/Serdarevic, Asja, The World Trade Organization and Regional Trade Agreements: Bridging the Constitutional Credibility Gap, DJCIL Volume 18, Number 1 (Fall 2007), 1.

Dierksmeier, Markus, EG-Zollrecht im Konflikt mit dem Recht der WTO, Witten 2007, publiziert unter www.efa-schriften.de

ders., Uneinheitliche Anwendung des EG-Zollrechts, AW-Prax 2008, 200.

Fuchs, Karl, Der Modernisierte Zollkodex – Wird der Traum Wirklichkeit? ZfZ 2009, 141.

Gambardella, Maurizio, The IKEA Judgment: Some Thoughts on the ECJ Ruling, GTCJ 2008, 177.

Henke, Reginhard (Hrsg.), Verbote und Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr, Herne und Berlin, 2000.

Hermesmeier, Valérie/Beyer, Bengt, Die Novellierung der Dual-use-Verordnung (EG) Nr. 1334/2000, AW-Prax 2008, 151.

Herrmann, Christoph/Weiß, Wolfgang/Ohler, Christoph, Welthandelsrecht, 2. Aufl., München 2007.

Hilf, Meinhard/Oeter, Stefan, WTO-Recht, Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2005.

Johs, Philipp, WTO Transparency Mechanism. Was wird das neue Transparenzverfahren der WTO für regionale Handelsabkommen bringen?, AW-Prax 2007, 321.

Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag, Kommentar, 4. Aufl., Köln u.a. 2006.

Lester, Simon/Mercurio, Bryan (ed.), Bilateral and Regional Trade Agreements, Commentary and Analysis, Cambridge 2009.

Lux, Michael, Zollrecht und Völkerrecht in der EU, ZfZ 2005, 254.

ders., Der Modernisierte Zollkodex, ZfZ 2009, 1.

ders./Rovetta, Davide, Das WTO-Streitbeilegungsverfahren zwischen den USA und der EG über die Verwaltung und Rechtsprechung in der EG-Zollunion, ZfZ 2007, 225.

Mauderer, Sabine, Der Wandel vom GATT zur WTO und die Auswirkungen auf die Europäische Gemeinschaft, Osnabrück 2001.

Niestedt, Marian/Stein, Roland, Ist das europäische Zollrecht WTO-widrig?, AW-Prax 2006, 516.

Prieß, Hans Joachim/Berrisch, Georg (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003.

Rogmann, Achim, 40 Jahre Zollunion – alles im Gleichklang? AW-Prax 2008, 195.

ders., Rechtsvollzug und Rechtsschutz im Europäischen Zollrecht unter WTO-Einfluss. In: Kluth/Müller/Peilert, Wirtschaft – Verwaltung – Recht, Festschrift für Rolf Stober, Köln und München 2008, S. 797ff.

ders., Die Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Mechanismen zur einheitlichen Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts – Zum System der Verwaltung des Zollrechts der EG, ZfZ 2008, S. 57ff.

Rovetta, Davide/Lux, Michael, The US Challenge to the EC Customs Union, GTCJ 2007, 195.

Senti, WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich 2000.

Streinz, Rudolf, Europarecht, 8. Aufl., Heidelberg u.a. 2008.

Weiß, Wolfgang, Welthandelsrechtliche Herausforderungen für die Europäische Zollunion, ZfZ 2009, 150.

Weith, Nils/Wegner, Christof/Ehrlich, Wolfgang, Grundzüge der Exportkontrolle, Köln 2006.

Witte, Peter (Hrsg.), Zollkodex, Kommentar, 5. Aufl., München und Wien 2009.

Wolffgang, Hans-Michael/Simonsen, Olaf (Hrsg.), AWR-Kommentar, Loseblatt, Köln, Stand: April 2009.

Rechtsverbindlichkeit von Leitlinien der Europäischen Kommission

Dr. Lothar Gellert

**Regierungsdirektor, Bundesministerium der Finanzen, Bonn
zurzeit Generaldirektion „Zollunion und Steuern“ der Europäischen Kommission,
Referat C 2, Brüssel**

Sehr verehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen der großen Zollfamilie, die Leitlinien leiten nicht nur, sondern können auch leidvolle Erfahrungen mit sich bringen, wie ich Ihnen gleich noch erläutern werde.

Wie Sie vielleicht selbst inzwischen bemerkt haben, erlässt die Europäische Kommission zunehmend Leitlinien oder neudeutsch Guidelines, die den Mitgliedstaaten die Anwendung des Gemeinschaftsrechts erleichtern sollen. Teilweise werden diese Leitlinien auch als Interpretationsrichtlinien bezeichnet.

Hinter allen Bezeichnungen verbirgt sich jedoch dasselbe. Exemplarisch will ich hier nur die

- AEO-Leitlinien,
- VZTA-Leitlinien,
- Erstattung/Erlass-Leitlinien sowie die
- Interpretationsrichtlinien zur Anwendung des Art. 24 ZK

nennen, wobei die Aufzählung nicht abschließend ist.

Wie leidvoll die Erfahrung im Umgang mit den Leitlinien sein kann, möchte ich Ihnen anhand eines Beispiels der Interpretationsrichtlinien der Europäischen Kommission zu Art. 24 ZK verdeutlichen. Ausgangsfall war der Folgende:

Eine Firma führte Stahlseile aus Nordkorea ein, die aus Litzen mit Ursprung in China hergestellt worden waren. Es stellte sich nun die Frage, welchen Ursprung die Waren tatsächlich hatten.

Da die Litzen im vorliegenden Fall aus China kamen, waren an der Herstellung des Endproduktes zwei Länder beteiligt, sodass der Ursprung des Endproduktes nach Art. 24 ZK zu bestimmen war. Danach erhält eine Ware den Ursprung des Landes, in dem sie ihre letzte wesentliche Be- oder Verarbeitung erhalten hat.

Die Europäische Kommission hat zur Interpretation des Art. 24 ZK Richtlinien in Form von Listenregelungen herausgegeben, die für die Annahme einer ursprungsbegründenden Be- oder Verarbeitung von Waren der fraglichen Art (Pos. KN 7312) ausschließlich auf einen Positionswechsel abstellen.

Da sowohl Litzen als auch Stahlseile der gleichen Position angehören, lag nahe, hier eine ursprungsbe gründende Be- oder Verarbeitung in Nordkorea zu verneinen.

Hierbei stellt sich nun die Frage, ob die Interpretationsrichtlinien oder Leitlinien rechtlich verbindlich sind (so die Zollverwaltung) oder nicht (so das erstinstanzliche Urteil sowie das Unternehmen).

Meines Erachtens lassen sich die Interpretationsrichtlinien zu Art. 24 ZK sowie die in anderen Bereichen des Zollrechts herausgegebenen Leitlinien als anwendbares Recht heranziehen.

Dem Rechtsanwender wird mit den Interpretationsrichtlinien oder Leitlinien an die Hand gegeben, welche Umstände er prüfen muss, um zu einer sachgerechten Entscheidung zu gelangen.

Zielsetzung von Leitlinien

Mit dem Erlass der Leitlinien werden zwei Ziele verfolgt. Dabei richtet sich die erste Zielsetzung an die Zollbehörden, die zweite betrifft die Wirtschaftsbeteiligten.

So ist Ziel zum einen, eine einheitliche Auslegung der materiellen gemeinschaftsrechtlichen Zollvorschriften und auf diese Weise auch eine einheitliche Anwendung der daran anknüpfenden Bestimmungen durch die Zollbehörden der verschiedenen Mitgliedstaaten zu erreichen. Diese Zielsetzung hat die Europäische Kommission bereits im Jahr 2006 in ihrem Arbeitsdokument TAXUD/1406/2006 zu Art und Rechtswirkungen von Leitlinien formuliert.

Dies ist erforderlich, um eine Diskriminierung der Wirtschaftsbeteiligten bestimmter Mitgliedstaaten i.S.d. Art. 12 Abs. 1 EGV zu verhindern und den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts zu verwirklichen (vgl. Klösters, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 115, 137 Köln 1993). Auch die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung über eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel festgestellt: „Die Wirtschaftsteilnehmer sind ... angewiesen auf gemeinschaftsweit einheitliche Rechtsauslegung und grundsätzlich gleiches Vorgehen der Zollbehörden in der Praxis, damit die Wirtschaftsbeteiligten überall in der Gemeinschaft unter vergleichbaren Rahmenbedingungen operieren können“ (KOM (2003) 452 vom 24.7.2003, S. 10). Diese Vorgabe hat die Kommission mit den Interpretationsrichtlinien oder Leitlinien erfüllt, die an die Stelle einzelstaatlicher Auslegungsanweisungen treten und solche überflüssig machen.

Das zweite Ziel liegt darin, ebenfalls in Einklang mit der vorgenannten Kommissionsmitteilung den Wirtschaftsteilnehmern einen „vorhersehbaren, transparenten rechtlichen und operationellen Rahmen“ zu schaffen.

Daher hat die Kommission in ihrem Weißbuch über „Europäisches Regieren“ im Jahr 2001 im Rahmen ihrer „Initiative für eine bessere Rechtsetzung“ das allgemeine Kon-

zept entwickelt, den Erlass von Rechtsvorschriften verstärkt mit der Nutzung von Instrumenten wie Empfehlungen oder Leitlinien zu verbinden (Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428 vom 25.7.2001, S. 27, 30). Dementsprechend hat die Kommission in ihrer Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion speziell für den Bereich des Zollrechts vorgegeben, bei der Einführung neuer oder der Abänderung bestehender Vorschriften Zollverwaltungen und Wirtschaftsbeteiligten künftig Leitlinien oder ähnliche erklärende Dokumente bereitzustellen (Mitteilung der Kommission über eine Strategie für die Zollunion; KOM (2001) 51 vom 8.2.2001, S. 18).

Die Leitlinien tragen somit zu einer einheitlichen Anwendung, besseren Transparenz und höheren Aktualität der Regelungen in ZK und ZK-DVO bei und fügen sich zudem in das allgemeine gemeinschaftliche Konzept einer verbesserten Rechtsetzung ein.

Handlungsformen der EG

Die Annahme von Leitlinien geschieht i.d.R. im Rahmen einer Einigung (Gentlemen Agreement) zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.

Es ist zwar zutreffend, dass die Interpretationsrichtlinien oder Leitlinien somit zumindest ihrer Bezeichnung nach von den üblichen Handlungsformen (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen sowie Empfehlungen und Stellungnahmen) des Gemeinschaftsrechts i.S.d. Art. 249 EGV abweichen.

Der Katalog der gemeinschaftlichen Handlungsformen des Art. 249 EGV ist jedoch nicht abschließend. Neben den benannten Handlungsformen ist die Existenz atypischer Rechtsakte, also solcher „sui generis“ anerkannt (Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 467). Darunter fallen insbesondere Beschlüsse, Entschlüsse, Vereinbarungen, Erklärungen, Programme sowie Maßnahmen aus der Gruppe der Mitteilungen.

Zu der Gruppe der Mitteilungen werden die als solche bezeichneten Maßnahmen gezählt sowie – jeweils abhängig von der konkreten Ausgestaltung, da die Bezeichnungen stark variieren – Kodizes, Rahmen, Leitlinien und Erläuterungen (Adam, Die Mitteilungen der Kommission, S. 84).

Die Interpretationsrichtlinien oder Leitlinien enthalten Erklärungen zu den materiellen Voraussetzungen für die Gewährung einer bestimmten Maßnahme, wie z.B. in welchen Fällen eine Erstattung aus Billigkeitsgründen vorgenommen werden kann. Diese Leitlinien konkretisieren damit unbestimmte Rechtsbegriffe und legen sie damit aus. Herausgegeben werden die Leitlinien von der Kommission. Adressat sind in erster Linie die Mitgliedstaaten mit ihren Zollverwaltungen, die die gemeinschaftsrechtlichen Regeln anwenden, während hinsichtlich der Wirtschaftsbeteiligten lediglich eine Information angestrebt ist. Das mit dem Erlass verfolgte Ziel liegt darin, eine einheitliche Auslegung und damit Anwendung des sekundären Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Im nationalen deutschen Recht wären die Leitlinien daher als norminterpretierende Verwaltungsvorschriften zu qualifizieren.

Wie wichtig diese Leitlinien tatsächlich sind bzw. geworden sind, zeigt ein Blick in den Vertrag von Lissabon. Dort finden sich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass von Leitlinien, die die Mitgliedstaaten zu berücksichtigen haben, z.B. auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik (Art. 148).

Schließlich stehen die Leitlinien auch nicht isoliert. Sie sind vielmehr Bestandteil des allgemeinen Konzepts der Kommission, im Rahmen der Initiative für eine bessere Gesetzgebung bei der Einführung von Neuregelungen Zollverwaltungen und Wirtschaftsbeteiligte durch die Bereitstellung erklärender Auslegungsbestimmungen wie Leitlinien zu unterstützen (Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428, S. 24; Mitteilung der Kommission über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51, S. 18; s.o. Teil 3 A. III. 2.).

Handlungskompetenz der Europäischen Kommission

Dass die Europäische Kommission auch jetzt schon zum Erlass der Leitlinien als präventives Steuerungselement für den indirekten Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten nach Art. 211 EGV befugt ist, dürfte unbestritten sein.

Bindungswirkung von Leitlinien

Dass die Richt- und Leitlinien nicht wie beispielsweise EG-Verordnungen unmittelbar rechtlich bindend sind und somit wie die Europäische Kommission sagt, nur Erläuterungscharakter haben, bedeutet nicht, dass ihnen keinerlei Bindungswirkung zukommt (vgl. Ruffert, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 126). Vergleichbar mit Empfehlungen und Stellungnahmen, die gemäß Art. 249 Abs. 5 EGV ebenfalls unverbindlich sind, können Leitlinien nationale Stellen durchaus sowohl mittelbar als auch faktisch binden.

Meiner Meinung nach völlig zu Recht spricht ja auch das Arbeitsdokument der Europäischen Kommission davon, dass die Anwendung der Leitlinien in gleicher Weise kontrolliert wird wie die Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

Eine mittelbare Bindung der Mitgliedstaaten an die in den Leitlinien vorgenommene Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen ergibt sich aus der Treuepflicht der Mitgliedstaaten gemäß Art. 10 EGV.

So sieht Art. 10 Abs. 1 EGV vor, dass die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der sich aus den Handlungen der Gemeinschaftsorgane ergebenden Verpflichtungen treffen und der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtern. Der EuGH hat aufbauend auf diese Bestimmung einen allgemeinen Rechtsgrundsatz der Gemeinschaftstreue entwickelt, der Mitgliedstaaten und Gemeinschaft zu loyaler Zusammenarbeit verpflichtet (EuGH, Urteil vom 10.2.1983 – Rs. 230/81, *Luxemburg vs. Parlament*, Slg. 1983, 255 (Rn. 37): „Grundsatz ... dass den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen gegenseitige Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit obliegen“).

Aus diesem Grundsatz gegenseitiger Unterstützung wird für mitgliedstaatliche Behörden und Gerichte die Pflicht abgeleitet, bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht das Gemeinschaftsinteresse ausreichend zu berücksichtigen (EuGH, Urt. v. 20.09.1990 – Rs. C-5/89, Kommission vs. Deutschland, Slg. I-3437 (Rn. 19)).

Dies gilt umso mehr, wenn ein Gemeinschaftsorgan seine Auffassung förmlich zum Ausdruck gebracht hat.

Mit dem Erlass von Auslegungserklärungen verfolgt die Kommission das Ziel, durch eine einheitliche Auslegung und harmonisierte Anwendung des Gemeinschaftsrechts den Gleichbehandlungsgrundsatz in der Gemeinschaft zu verwirklichen und so die Integration zu fördern. Die Zugrundelegung der Leitlinien bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts liegt somit im Interesse der Gemeinschaft.

Demnach werden die mitgliedstaatlichen Behörden durch Art. 10 EGV mittelbar verpflichtet, die von der Kommission in den Leitlinien vorgenommene Auslegung des Gemeinschaftsrechts bei der Rechtsanwendung zu beachten.

Andererseits: Richten die Mitgliedstaaten mit ihren vollziehenden Behörden ihr Verhalten an den Richtlinien aus, riskieren sie keine Sanktionen der Kommission, insbesondere keine Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 226, 227 EGV.

Dies sieht auch die Kommission so, die in ihrem oben genannten Arbeitsdokument darauf hinweist, dass sie sich im Fall der Verletzung der in den Leitlinien dargelegten Auslegung eines Rechtsaktes durch einen Mitgliedstaat die Möglichkeit vorbehält, ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Verletzung des Art. 10 EGV einzuleiten.

Beachtung der Leitlinien durch nationale Gerichte

Leitlinien sind jedoch auch von den nationalen Gerichten bei der Entscheidung über Rechtsstreitigkeiten zu berücksichtigen.

So hat der EuGH zu der Frage der Bindungswirkung einer Empfehlung folgendermaßen entschieden: „Um jedoch die Frage des vorlegenden Gerichts vollständig zu beantworten, ist darauf hinzuweisen, dass die fraglichen Maßnahmen nicht als rechtlich völlig wirkungslos angesehen werden können. Die innerstaatlichen Gerichte sind nämlich verpflichtet, bei der Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten die Empfehlungen zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn diese Aufschluss über die Auslegung zu ihrer Durchführung erlassener innerstaatlicher Rechtsvorschriften geben oder wenn sie verbindliche gemeinschaftliche Vorschriften ergänzen sollen.“ (EuGH, Urteil vom 13.12.1989 – Rs. C-322/88, Grimaldi vs. Fonds de maladies professionnelles, Slg. 1989, 4407 (Rn. 18); vgl. auch Urteil vom 21.1.1993 – Rs. C-188/91, Deutsche Shell vs. HZA Hamburg-Harburg, Slg. 1993, I-363 (Rn. 18)).

Der EuGH hat somit festgestellt, dass Empfehlungen der Kommission, die das Gemeinschaftsrecht ergänzen sollen, von nationalen Gerichten bei ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sind.

Dem Wortlaut nach betrifft die Rechtsprechung des EuGH ausschließlich Empfehlungen i.S.d. Art. 249 Abs. 5, 1. Alt. EGV. Die gewählte Begründung stellt jedoch nicht maßgeblich auf diese konkrete Rechtsform ab, sodass sich die vom EuGH getroffene Aussage dahingehend verallgemeinern lässt, dass, wenn die Kommission Hinweise zur Auslegung verbindlichen Gemeinschaftsrechts erlässt, diese für die mitgliedstaatlichen Gerichte zu beachten sind.

Die Leitlinien entfalten daher mittelbar eine rechtliche Wirkung dadurch, dass sie von den nationalen Gerichten bei der Auslegung der gemeinschaftlichen Vorschriften zu berücksichtigen sind. Dies veranlasst zudem die nationalen Behörden, zur Vermeidung einer späteren Aufhebung ihrer Entscheidung ihrer Entscheidungsfindung die Auslegung der Kommission zugrunde zu legen.

Politische Bindungswirkung der Leitlinien

Darüber hinaus entfalten Leitlinien auch eine politische Bindungswirkung:

Diese Bindung entsteht dadurch, dass die Kommission aus Vertrauensschutzgesichtspunkten an ihre in den Leitlinien veröffentlichte Rechtsauffassung gebunden ist (vgl. hierzu EuGH, Urteil vom 14.5.1975 – Rs. 74/74, CNTA vs. Kommission, Slg. 1976, 797 (Leitsatz 4, Rn. 41/43), wonach der Kommission aufgrund von Vertrauensschutzgesichtspunkten versagt ist, von der bisherigen Praxis der Zahlung von Ausgleichsbeträgen abzuweichen, „ohne dass ein zwingendes entgegenstehendes Interesse des Gemeinwohls sie dazu veranlasst“). Für den Fall der Leitlinien im Bereich Erlass/Erstattung aus Billigkeitsgründen bedeutet das, die Kommission einem Mitgliedstaat nicht vorwerfen kann, er habe zu Unrecht einen Betrag erlassen oder erstattet, wenn dieser Mitgliedstaat einem der in den Leitlinien aufgeführten Beispiele gefolgt ist.

Stellungnahmen in der Literatur

Von namhaften Zollexperten (Wolfgang, „Dienstanweisungen aus Brüssel?“ in AW-Prax 2002, 81) sind Leitlinien der Europäischen Kommission zwar als „eigentlich unverbindlich“ angesehen „werden in der Praxis aber Quasi-Bindungswirkung erhalten“. Sie erscheinen als „Empfehlungen“ i.S.d. Art. 249 EG-Vertrag. Eine Zuordnung zu einer der explizit genannten Handlungsformen sei zwar nicht zwingend, da der Kanon der EG-Rechtsquellen nicht abschließend sei. Wenn die Voraussetzungen einer speziellen Form jedoch vorliegen, solle aus Gründen der Rechtsklarheit eine entsprechende Klassifizierung erfolgen. Werden Inhalte einer Verordnung in andere Rechtsformen gegossen, so sollten die Möglichkeiten des vorhandenen Formenkanons vorrangig genutzt werden. Die Rechtsform der Empfehlung würde sich hier besonders anbieten, weil Empfehlun-

gen dem Adressaten ein bestimmtes Verhalten nahe legen, ja sogar eine rechtliche Relevanz aufweisen, da Art. 10 EG-Vertrag die Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit mit der Kommission und damit zur Beachtung der förmlich kundgetanen Rechtsmeinung der Kommission verpflichte.

Teilweise (Müller-Eiselt) ist sogar davon gesprochen worden, dass Leitlinien „eine Art Verwaltungsvorschrift“ darstellten (Müller-Eiselt, EG-Zollrecht, Ordner 2, 4400, Rn. 12).

Insbesondere zu den Interpretationsrichtlinien zu Art. 24 ZK wird seitens der Lehre darauf hingewiesen, dass sie zu einer einheitlichen Anwendung des Art. 24 ZK in der Gemeinschaft führen. Hiervon wiederum hänge die Anwendung zahlreicher handelspolitischer Schutzmaßnahmen der Gemeinschaft ab, deren Wirksamkeit unterlaufen würde, wenn Gerichte und Verwaltungen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die Regeln der Kommission „nach Belieben“ anwenden könnten. Diese einheitliche Anwendung schaffe Rechtssicherheit und Klarheit (Bachmann, Art. 24 ZK und die Interpretationsrichtlinien der Kommission, AW-Prax 2, 61; 3, 116).

Fazit

Die dargestellten mittelbaren und faktischen Bindungen der rechtlich unverbindlichen Richtlinien führen dazu, dass ihre Bindungswirkung praktisch einer rechtlichen Bindung nationaler Verwaltungsvorschriften nahe kommt.

Für den eingangs erwähnten Fall der Listenregelung ist darauf hinzuweisen, dass derzeit der EuGH die Frage der rechtlichen Verbindlichkeit prüft. Da der EuGH in einer Entscheidung aus dem Jahr 2005 jedenfalls nicht maßgeblich auf den in den Leitlinien Bezug genommenen Tarifwechsel abgestellt hat, hat es der BFH für angebracht gehalten, hinsichtlich der Abweichungen in den Auffassungen von EuGH und Europäischer Kommission den EuGH anzurufen.

Die Kommission hat bereits darauf hingewiesen, dass die Listenregeln zur Begründung des nichtpräferenziellen Ursprungs durch Be- oder Verarbeitungsvorgänge den zuvor vereinbarten Verhandlungspositionen der Gemeinschaft entsprachen. Auch wenn diese Verhandlungspositionen keinen förmlichen Rechtsakt darstellen, sind sie wie die darauf aufbauenden Listenregeln maßgebliche Gesichtspunkte für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Gerade weil sie keine förmlichen Rechtsakte sind, müssen sie auch nicht in allen Amtssprachen bekannt gemacht werden.

Es wird daher weiter spannend bleiben und ich hoffe, dass wir am Ende tatsächlich Leitlinien und nicht nur leidvolle Richtlinien haben werden.

Podiumsdiskussion zur Entwicklung der Zollunion

**Dr. jur. Ulrich Möllenhoff
Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster**

In der Podiumsdiskussion nahm das Auditorium Stellung zu den drei Vorträgen von Jean-Michel Grave zum Thema „Der Modernisierte Zollkodex: Stand der Beratung in der Durchführungsverordnung“, von Prof. Dr. Achim Rogmann zum Thema „Welthandelsrechtliche Herausforderungen für die Europäische Zollunion“ und von Dr. Lothar Gellert zum Thema „Rechtsnatur und Bindungswirkungen von Leitlinien der Europäischen Kommission“.

Die Moderatorin, Frau Dr. Andrea Reuter, Vorständin des Zollamts St. Pölten Krems Wiener Neustadt, führte zunächst in das Thema ein, indem sie die drei Vorträge noch einmal kurz zusammenfasste.

Herr Dr. Fuchs führte aus, dass etwaige Unzulänglichkeiten des Modernisierten Zollkodex auf den Umfang der Erneuerungen zurückzuführen seien und dass er durchaus Bewunderung dafür empfinde, dass die Kommission sich an eine Neufassung des Zollkodex in diesem Umfang herangewagt habe. Er führte aus, dass die Intention dieser Neuerungen eine Balance zwischen Erleichterung und Kontrolle sei. Es soll seiner Ansicht nach zwischen beidem allerdings nicht unbedingt ein Unterschied bestehen. Die Intensivierung der computergestützten Risikoanalyse allein bringe noch nicht eine effektive Kontrolle. Die Verhinderung von Betrug setze die motivierten Zollbeamten und keine komplexe Computertechnik voraus. Er kritisierte, dass im Rahmen der vereinfachten Verfahren das vereinfachte Versandverfahren im Eisenbahnverkehr größtenteils weggefallen sei. Er rügte des Weiteren, dass Regelungen der Bürgschaft im Modernisierten Zollkodex verkompliziert worden seien. Letztlich führte er aus, dass die Bindungswirkung bei bestimmten Rechtsakten im bisherigen Zollkodex einfacher geregelt gewesen wäre als im Modernisierten Zollkodex. Gerade bei dem Thema, das Herr Dr. Gellert in seinem Referat ansprach, ergebe sich diese Problematik.

Außerdem wurde die Frage gestellt, inwieweit es mit dem Grundsatz der vorhersehbaren Rechtssetzung vereinbar sei, dass die Leitlinien, zu deren rechtlicher Qualität Herr Dr. Gellert vorgetragen hatte, ohne Anfangsdatum plötzlich in englischer Sprache im Internet erscheinen. Dem schloss sich Herr Christian Hütter an, der sich auf verfassungsrechtliche Grundsätze berief, dass normsetzende Richtlinien mit Außenwirkung einem Parlamentsvorbehalt unterfallen. Er fragte dazu, in welchem europäischen Rechtsetzungsprozess diese Normen beschlossen wurden.

Jean-Michel Grave führte aus, dass zurzeit innerhalb der Kommission intensive Bemühungen bestünden, bei dem Entwurf der Durchführungsverordnung ein Gleichgewicht

zwischen Erleichterung und Kontrolle herbeizuführen. In Bezug auf das weggefallene Versandverfahren im Eisenbahnverkehr führte er aus, dass dieses voraussichtlich in den anderen Versandverfahren enthalten sein werde. Dieses Versandverfahren solle sich nicht nach anderen Grundsätzen regeln als die übrigen Versandverfahren.

Herr Dr. Gellert führte zu der Veröffentlichungspraxis der Leitlinie im Internet aus, dass der Grundsatz von ordnungsgemäßen Veröffentlichungen und Veröffentlichungen in verschiedenen Amtssprachen nur dann anwendbar sei, wenn es sich hierbei um förmliche Rechtsakte handeln würde. Dies sei bei Leitlinien nicht der Fall. Es sei auch kein parlamentarisches Verfahren zum Erlass dieser Regelungen erforderlich. Zu der Notwendigkeit von parlamentarischen Verfahren zum Erlass etwaiger Rechtsvorschriften führte er aus, dass auch nationale Verordnungen in aller Regel nicht in einem parlamentarischen Verfahren erlassen werden. Darauf erwiderte Herr Christian Hütter, dass verschiedene Erlasse bzw. Verordnungen durchaus einer Zustimmung durch den Bundesrat bedürfen. Hierzu erwähnte Herr Dr. Gellert, dass etwaige Zustimmungsverpflichtungen des Bundesrates auf die Besonderheiten des deutschen Föderalismus zurückzuführen seien. Die reinen Dienstvorschriften selbst bedürften keinerlei parlamentarischer Beteiligung.

Herr Dr. Möllenhoff griff die Rechtsansicht von Dr. Gellert auf, wonach es sich bei den Leitlinien um reine Dienstvorschriften handeln würde. Denke man diesen Gedanken weiter, ist es dann auch konsequent, wenn diese Dienstvorschriften im gerichtlichen Verfahren lediglich als Rechtsansichten der Finanzverwaltung angesehen würden und nicht – wie Dr. Gellert ausführte – eine gewisse Bindungswirkung gegenüber den Gerichten entfalten würde. Diesen Gedanken bestätigte Herr Dr. Gellert. Nach seiner Ansicht komme den Leitlinien in der Tat keine vollständige Bindungswirkung zu, sondern die Wirkung der Leitlinie komme lediglich einer Bindungswirkung nahe. Dr. Möllenhoff führte dazu aus, dass diese Feinheiten in der Beratungspraxis als Rechtsanwalt gegenüber Unternehmen nur schwer kommunizierbar seien und dass man – auch im Interesse der Rechtssicherheit – dann wohl eher feststellen müsse, dass diese Leitlinien nicht bindend seien. Herr Dr. Gellert verwies auf ein anhängiges Verfahren des Europäischen Gerichtshofs zu dieser Frage.

Jean-Michel Grave führte dazu aus, dass die Leitlinien letztlich Interpretationen der Kommission darstellten. Es sei Aufgabe der Kommission zu entscheiden, wie das geltende Recht angewandt wird. Wenn er als nationaler Richter über Leitlinien zu entscheiden hätte, würde er sich der Auslegung der Kommission anschließen, wobei ihm durchaus bewusst sei, dass letztlich der Europäische Gerichtshof über diese Frage zu entscheiden hat. Der einzige Ausweg sei, dass der nationale Richter solche Fragen zum Europäischen Gerichtshof vorlegt.

Herr Dr. Hohmann wies auf den Unterschied zwischen Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt hin. Soweit die Leitlinien ermessenslenkend seien, ist dies durchaus zulässig. Der Gesetzesvorbehalt sei gewahrt, weil hier lediglich „Lücken“ gefüllt werden. Er wies darauf hin, dass solche Leitlinien nach WTO-Recht zu veröffentlichen seien.

Herr Prof. Dr. Henke wies darauf hin, dass diese Diskussion in Bezug auf den Lissabonner Vertrag neue Aspekte bekomme, weil darin der Kommission eine Ermächtigung gegeben wird, solche Verordnungen, die keinen Gesetzescharakter haben, zu erlassen.

Frau Dr. Vogl-Lang führte an, dass sie aus der Praxis die Erfahrung gemacht habe, die diskutierten Leitlinien seien nicht 1 : 1 in die Praxis zu übernehmen. Sie erläuterte, dass die Leitlinien letztlich der Weg der Kommission seien, Regelungen „am Parlament vorbei“ umzusetzen. Man braucht sie zur Rechtssicherheit. Im Sinne der Rechtssicherheit empfehle sie jedoch, klare Rechtsvorschriften auf dem Parlamentswege zu erlassen, damit es solcherlei Leitlinien nicht bedarf. In Bezug auf den Vortrag von Prof. Dr. Rogmann stelle sie die Frage, inwieweit die WTO nicht ein wenig „USA-lastig“ sei. Dazu erwiderte Herr Dr. Rogmann, dass die meisten Streitbeilegungsverfahren zwischen der USA und der EU stattfänden. Er könne aber nicht bestätigen, dass hier ein gewisses Übermaß seitens der USA festzustellen sei.

Frau Dr. Andrea Reuter fasste zusammen, dass letztlich die Interessen der Wirtschaft an einer klaren und durch das Parlament abgesegneten Gesetzgebung durchaus den Interessen der Verwaltung einer einfachen Rechtssetzung entgegengesetzt werden müssten. Letztlich sei dies immer eine Frage der Einzelfallabwägung.

Customs in the 21st Century

Customs-Business and Customs-Academia Partnerships

Riitta Passi

PICARD Programme Manager, World Customs Organization, Brussels

Background

Building on its mandate to ensure that customs authorities implement best practices on a global basis, the Council of the WCO – the Organization’s highest decision-making body – adopted its visionary ‘Customs in the 21st Century’ (C21) policy document in June 2008. This strategic policy, which aims at enhancing growth and development through trade facilitation and border security, provides a platform and a framework for future thinking both within the WCO and in customs administrations. In fact, it essentially describes the key elements of customs best practice in the future.

With the current financial and economic turmoil in the world, it is now more than ever necessary for countries to do all they can to encourage trade flows and inward investment whilst ensuring that effective enforcement mechanisms are in place at borders to prevent any disruptive, toxic or illicit trade from entering national territory.

The World Customs Organization (WCO) has, of course, been monitoring global trade developments, patterns and trends since its inception and has produced instruments and tools, and launched initiatives and programmes, for its members – now 174 – that are designed to address problems being experienced by customs administrations or to assist them to cope more confidently with the challenges generated by the international trade environment.

C21 was designed to compress a wide range of information into a manageable set of clear strategic priorities for all WCO Members that will propel Customs forward into the 21st century.

C21 Building Blocks

This visionary policy includes ten cutting-edge building blocks of equal importance for enhancing Customs operations globally:

1. Globally networked Customs
2. Better co-coordinated border management
3. Intelligence-driven risk management
4. Customs-trade partnership

5. Implementation of modern working methods, procedures, and techniques
6. Enabling technology and tools
7. Enabling powers
8. A professional, knowledge-based service culture
9. Capacity building
10. Integrity

While some of the building blocks included in the C21 document are traditional concepts, like capacity building and risk management, others are more novel, like globally networked customs and coordinated border management. They are all grounded in standards contained in WCO international conventions, instruments, tools and best practices such as the Revised Kyoto Convention (simplification and harmonization of customs procedures) and the SAFE Framework of Standards (security and facilitation of global trade).

Preliminary Findings from Initial Research on C21

There are clearly some areas where the WCO must begin and where the WCO has already begun to place more focus.

For example, the Authorised Economic Operator (AEO) standards, which form an integral part of the SAFE Framework, were adopted in 2005 but the establishment of AEO programmes is still at the exploratory stage for most WCO Members. Consequently, the WCO must compile a list of emerging AEO programmes for comparison, and to work on guidelines for the introduction and implementation of AEO programmes. This body of work will greatly assist developing countries as it will form the basis of best practice and enable them to tailor such programmes to meet national and regional needs and priorities.

Likewise, until recently, the WCO has primarily developed instruments for Customs administrations that have focused on imports. With the adoption of the SAFE Framework, attention has broadened to include more emphasis on the entire supply chain, including exports and goods in transit. Other examples include areas which are not necessarily customs specific, such as change management and human resource challenges.

The WCO Secretariat must encourage its Members to share their success stories and lessons learned and undertake further research whilst re-orienting its various working bodies towards the development and update of WCO tools. In this connection, the WCO increasingly needs partnerships with its stakeholders, including other international organizations, academic institutions and the private sector in carrying out research and in the development of instruments that correspond to the rapidly changing environment.

Capacity building is another C21 building block of strategic importance to the WCO. In this regard it is essential that any capacity building activities should be highly effective

to enable customs to move successfully towards the new strategic direction adopted by the WCO Council. Customs capacity building can continue to be improved by developing a standardized approach together with tools and material that is customized for national and regional purposes. The focus must be on core WCO instruments that identify and respond to evolving needs.

In addition, the WCO must monitor implementation to keep abreast of any challenges and to be able to assist its Members where necessary. New tools, *inter alia*, are urgently needed to enable WCO Members to also monitor the implementation of WCO standards. These monitoring activities will be enhanced by the creation of a pool of quality customs capacity building experts and a network of supportive regional structures such as the WCO's Regional Offices for Capacity Building (ROCBs) and Regional Training Centers (RTCs).

Roles

WCO role:

- Maintain current standards and where needed, create new ones
- Continue the delivery of capacity building to assist the implementation of WCO standards
- Monitor the implementation of WCO standards
- Continue reviewing funding options for operations
- Create a research capability
- Increase Customs visibility

WCO Members' role:

- Consider the top priorities of their organization
- Properly sequence their modernization programmes
- Consider partnership requirements
- Use C21 as a basis for discussion on resource needs, so Members should also share the C21 policy document with relevant ministries to communicate the primary strategic objectives of Customs and as a basis for discussion on resource needs

Customs-Trade Partnership

Extract from C21 policy document

Customs in the 21st century should enter into strategic pacts with trusted economic operators. Customs needs to understand the concerns of business, while business needs

to know the requirements of customs. Most importantly, there is a need to translate this relationship into a partnership that results in mutually beneficial outcomes.

Tools developed

The SAFE Framework's Pillar II focuses on the Authorised Economic Operator (AEO) concept and provides baseline technical guidance for the establishment of AEO programmes.

The WCO has now developed an AEO implementation Guidance tool that will assist Members attempting to establish a SAFE AEO Programme.

The WCO has also developed an AEO Compendium that contains a typology of existing AEO programmes and other customs-business partnership programmes that are on the path to becoming AEOs.

AEO Workshops for both customs administrations and the private sector on:

- How to lay the foundation for an Authorised Economic Operator (AEO) programme,
- How to develop trust to forge a foundation for a successful AEO programme, and
- Outline to the trade the advances made in developing AEO programmes.

A Professional, Knowledge-Based Service Culture

WCO Diagnostic missions

According to the WCO Trends and Patterns report (2008) on more than 100 diagnostic missions under the WCO Columbus Programme, the modern Customs Manager requires a much broader set of knowledge, skills and behaviours than has been traditionally required. The head of Customs is now much more like a CEO of a multifunctional business than an expert in Customs matters and needs to be supported by a senior management team equipped to deal both with the delivery of the results required by the government, trade and public, and the development of business itself.

One of the concepts explored by the C21 paper is that of a new Professional service culture, calling for the support for effective change management and leadership skills training.

- Knowledge based and customs oriented model
- Minimize administrative burdens on legitimate trade

Extract from C21 policy document

The future orientation of customs requires moving towards a knowledge-based and customer-orientated model. Staff competencies need to support timely customer-focused processes and services that minimize the administrative burden on legitimate tra-

de. Training and organizational culture should support high levels of integrity, demonstrating consistency, transparency, honesty and fairness. Effective change management and leadership skills also need to be developed.

Tools developed

- Capacity Building Development Compendium (General Management Theory)
- WCO Research Unit to create research capability
- the Secretariat has established a strategic planning and research unit within the Office of the Secretary General to conduct, inter alia, research and policy analysis on
 - international Partnerships with academic and/or research institutions that offer degrees in customs related studies or conduct research (PICARD Programme)
 - international trade and Customs topics, and to provide advice and guidance for each Directorate in strengthening its research capacity.

WCO PICARD Programme

The WCO PICARD programme was launched in 2006 to provide a framework for cooperation between Customs and academic world. In parallel, through PICARD, academic institutions have created the International Network of Customs Universities (INCUI) and a rich vein of research in the field of Customs, generated through its flagship publication – the World Customs Journal.

Working together, the WCO and INCUI has progressed a range of initiatives in the areas of educational programmes, strategic management development, professional standards, and academic research and development.

In relation to standards, the WCO in partnership with its members and the INCUI has developed a set of Professional Standards necessary for operational and strategic customs managers to meet the requirements of the new strategic environment.

In addition, a process of assessing university curricula against the Standards has been developed and was approved by the WCO Council in June 2009. The outcome of that review will be discussed at this year's PICARD conference (Costa Rica 28-30 September 2009), along with a series of presentations and discussions on a number of key issues facing Customs and other members of the international trading community in these times of economic uncertainty. This year's conference will build on the success of the previous conferences (Brussels 2006 and 2007, and Shanghai 2008) and will provide participants with an opportunity to interact with their government, commercial and academic counterparts from around the world.

Gegenseitige Anerkennung des AEO

Dr. Susanne Aigner

**Geschäftsführende Referatsleiterin „Risikomanagement und Sicherheit“,
Generaldirektion „Zollunion und Steuern“ der Europäischen Kommission¹⁾**

Die Anzahl der Anträge auf Ausstellung eines AEO-Zertifikats steigt seit einiger Zeit relativ rasch an; Anfang Juni 2009 gab es bereits ca. 3.000 Anträge und auch ca. 1.300 ausgestellte AEO-Zertifikate. Die meisten Anträge und auch ausgestellten Zertifikate lagen in Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Großbritannien und Frankreich vor, gefolgt von Österreich und Polen. Das Ansteigen der Nachfrage hat unterschiedliche Ursachen: einerseits das Herannahen des 1.7.2009 (und damit des Zurverfügungstehens weiterer Vorteile des AEO, die an die automatisierte Risikoanalyse und Vorlage elektronischer Vorab-Anmeldungen geknüpft sind) und andererseits auch die Tatsache, dass die Voraussetzungen für viele Zollvereinfachungen und auch gemeinsame Bewilligungen jenen des AEO gleich sind und viele Firmen daher unmittelbar AEO-Status beantragen. Ein weiterer Ansporn, AEO-Status zu haben, ist auch in der Tatsache zu sehen, dass die gegenseitige Anerkennung mit einigen Drittstaaten (USA, Schweiz, Norwegen, Japan, China) immer wahrscheinlicher wird. Mit der Schweiz und Norwegen sollte sie 2009 umgesetzt werden; mit den USA ist gegenseitige Anerkennung zwar auf politischer Ebene für 2009 vereinbart worden, es ist aber wahrscheinlich, dass sie frühestens 2010 in die Praxis umgesetzt werden kann; 2010 ist auch das Zieldatum betreffend Japan und China. In all diesen Fällen gilt, dass derzeit eine gemeinsame Überprüfung der Gleichwertigkeit der Umsetzung der Gesetzgebung zum AEO stattfindet („joint audits“, „joint AEO monitoring“ bzw. Regionalkonferenzen) und die gegenseitige Anerkennung erst dann vereinbart und umgesetzt werden kann, wenn das Ergebnis der Überprüfung positiv ist, d.h. Gleichwertigkeit von Gesetzgebung und Praxis festgestellt worden ist.

Was bedeutet gegenseitige Anerkennung des AEO in der Praxis?

Laut Auffassung der Zollverwaltungen der EU und der Kommission bedeutet gegenseitige Anerkennung, dass die beteiligten Zollverwaltungen (z.B. EG und Japan) die AEOs, die die jeweilige Gegenseite autorisiert/zugelassen hat, ebenfalls anerkennt und den japanischen AEOs bei der Einfuhr in die EU die gleichen Vorteile gewährt wie den AEOs der EG, die von Mitgliedstaaten zugelassen worden sind (z.B. niedrigere Risikoeinstufung und damit weniger Kontrollen). Gegenseitige Anerkennung bedeutet nicht, dass eine europäische Tochterfirma einer C-TPAT validierten US-Firma keinen AEO-Status mehr braucht, um in der EU AEO-Vorteile zu genießen. Es bedeutet vielmehr eine Gleichstel-

1) Das vorliegende Thesenpapier gibt die Meinung der Verfasserin wieder.

lung der Programme und der AEOs, die nach diesen Programmen autorisiert worden sind. Was in der Praxis auch passiert (allerdings schon jetzt, vor offizieller gegenseitiger Anerkennung von C-TPAT und AEO) ist, dass der amerikanische Zoll eine EG-Firma, die AEO-Status hat und mit einer zu validierenden US-Firma zusammenarbeitet, im Gegensatz zu früher evtl. nicht mehr überprüft, da ja bereits die Zollbehörden eines Mitgliedsstaats die Zuverlässigkeit und vor allem Sicherheit dieser europäischen Firma überprüft haben. Dies kommt auch jetzt schon vor, allerdings in Vorwegnahme des zukünftigen Abkommens und in inoffizieller und informeller Form. Nach Abschluss des Abkommens betreffend die gegenseitige Anerkennung C-TPAT/AEO wird der amerikanische Zoll zwar die Möglichkeit zu Validierungen in der EU beibehalten, wird diese aber viel weniger häufig vornehmen. Alle Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung werden allerdings einen Passus enthalten, der es beiden Seiten ermöglicht, im gegenseitigen Einvernehmen und wann immer es für notwendig gehalten wird, gemeinsame audits durchzuführen (z.B. bei Zweifeln an der Einhaltung der Vorschriften durch die Zollbehörden der einen oder anderen Seite, insbesondere bei Zweifeln an der Zuverlässigkeit eines AEO, der zugelassen worden ist).

Herausforderungen

Es wird immer von den Vorteilen der gegenseitigen Anerkennung gesprochen, aber fast nie werden die Herausforderungen angesprochen oder beschrieben.

Die erste Herausforderung besteht schon darin, dass interessierte Vertragsparteien gleichwertige Konzepte entwickeln müssen. Dies gelingt, wenn das SAFE als Modell genommen wird; die Konzepte müssen nicht völlig identisch sein, müssen aber sehr wohl gleichwertig sein und auf gleichwertige Sicherheitsniveaus abstellen. Häufig werden auch politische Erwägungen bei der Frage mitentscheiden, ob Konzepte gleichwertig sind. Staaten werden auch immer auf die eigene Situation Bedacht nehmen müssen, d.h. spezifische Risiken, geografische Situation, Nachbarländer, besondere Interessen etc.

Ein weiterer Knackpunkt wird auch die Frage sein, ob ein rechtsverbindliches Abkommen als Basis für die gegenseitige Anerkennung notwendig ist oder ob ein unverbindliches Arrangement (z.B. Memorandum of Understanding) reicht. In Anbetracht der Notwendigkeit des Datenschutzes wird die EG immer auf Abschluss eines rechtsverbindlichen Abkommens abstellen; dies kann auch in Form eines Beschlusses des Gemischten Ausschusses zu einem Abkommen zur Zollzusammenarbeit und Amtshilfe ergehen, muss also kein eigenständiges Abkommen sein.

Bevor das Abkommen abgeschlossen werden kann, muss auch ein Vergleich der Gesetzgebung und der Umsetzung in der Praxis erfolgen. Dies ist zwar machbar aber zeitaufwendig, da ein detailgenauer Vergleich erfolgen muss, einschließlich Vergleich der Audit- und Risikomanagementmethoden. In den meisten Fällen werden auch Firmen eingebunden, weil ja auch Auditmethoden verglichen werden und daher praktische Fälle

eingesehen werden. Dies ist daher nicht nur aufwendig für die Zollbehörden, sondern auch für die Wirtschaftsbeteiligten, die freiwillig an den joint audit/monitoring-Aktionen teilnehmen. Gleichzeitig ist es aber auch interessant für die Zollverwaltungen auf beiden Seiten, weil der AEO ein relativ neues Konzept ist und die Verwaltungen oft durch Einsichtnahme in die Umsetzung anderer Verwaltungen Anregungen betreffend „best practice“ bekommen. Bisher haben die joint audit visits mit Japan und China zu sehr anregenden Diskussionen u.a. hinsichtlich monitoring nach Ausstellen des AEO-Zertifikats, business partner security, Risikoindikatoren, Audit- und Risikomanagementmethoden geführt.

In Hinblick auf die Notwendigkeit, die AEOs in den Risikomanagementsystemen zu identifizieren und Vorteile zu gewähren (z.B. reduzierter Risikowert und damit weniger Kontrollen), müssen die Vertragsparteien gewisse Daten austauschen. Nach derzeitigem Stand der TAXUD-internen Diskussionen müssen zumindest EORI-Nummer, AEO-Zertifikat-Nummer, Name und Gültigkeit des Zertifikats (z.B. Daten betreffend Aussetzung) ausgetauscht werden. Es wird angestrebt, ein einziges Modell für sämtliche Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung zu entwickeln, da die genannten Daten über sichere IT-Systeme ausgetauscht werden müssen. Der Austausch sollte zentral über die Kommission erfolgen; das zentrale System müsste auch Schriftzeichen in Buchstaben übersetzen. Der Austausch sollte wenn möglich alle 24 Stunden erfolgen, um sicherzustellen, dass AEOs auch zeitnah mit der Bewilligung von den Vorteilen profitieren können. In Ermangelung eines zentralen EG-weiten Risikomanagementsystems wird es Verantwortung der Mitgliedstaaten sein die Daten zur Identifizierung der AEOs in die nationalen Risikomanagementsysteme aufzunehmen, sodass die Vorteile (wie z.B. niedrigerer Risikowert) tatsächlich gewährt werden. Die o.g. Überlegungen sollen demnächst mit Drittstaaten diskutiert werden. Es gibt derzeit noch kein System, um AEO-Daten auszutauschen, und es stellt sich die Frage, ob es nicht besser wäre, weltweit einen einzigen Standard/ein einziges Modell zu haben (z.B. auf WZO-Ebene?), um die Daten auszutauschen.

Was die Frage der Identifizierung von AEOs betrifft, stehen wir vor einer neuen Herausforderung: derzeit bzw. in nächster Zukunft können vorhandene Systeme wie ICS/ECS nur jene AEOs identifizieren, die im Anhang 30A ZK-DVO genannt sind (d.h. Ausführer, Einführer, Carrier, consignor, consignee), aber nicht Lagerhalter, Zollagenten, Hafenbetreiber oder andere in der Lieferkette. Das Ziel der gegenseitigen Anerkennung und der end-to-end supply chain security wäre ja, die meisten Vorteile jenen zu gewähren, die in erster Linie mit anderen AEOs arbeiten. Die derzeitigen Systeme lassen aber die Identifizierung aller in der Lieferkette nicht zu; während eigene Nummern zur Identifizierung von AEOs in der Lieferkette im SAD in Feld 44 angegeben werden können, ist dies nicht mehr effektiv, sobald alle Anmeldungen nur mehr elektronisch gemacht werden. ECS/ICS müssten daher geändert werden, um auch die Identifizierung anderer in der Lieferkette zu ermöglichen. Da die Systeme aber gerade erst fertig geworden sind, ist dies doch eine große Herausforderung und auch eine finanzielle Belastung. Es ist daher

anzunehmen, dass Verwaltungen und Wirtschaftsbeteiligte zunächst darauf bestehen werden, dass abgewartet wird, wie groß die Vorteile der gegenseitigen Anerkennung für diejenigen sind, die bereits anhand der Anhang 30A ZK-DVO Daten identifiziert werden können. Es muss auch bedacht werden, dass in den Drittstaaten die meisten IT-Systeme auch nur Identifizierung von Ein- und Ausführer, aber nicht aller Beteiligten ermöglichen. Da die Gegenseitigkeit („reciprocity“) der Vorteile angestrebt wird, wäre es auch falsch, einseitige Schritte zu setzen, die viel Geld kosten aber nicht auf Gegenseitigkeit abstellen.

Auch die Übermittlung von AEO-Nummern in den Vorab-Anmeldungen wird in der Praxis nicht immer einfach sein, zumindest nicht am Anfang. In der großen Mehrzahl der Fälle werden die Vorab-Anmeldungen vom carrier abgegeben werden, d.h. in der Praxis müsste der carrier auch die Nummern und Namen der AEOs in der Vorab-Anmeldung angeben. Hier stellt sich die Frage, ob die AEOs in der Lieferkette (zumindest jene, die wie oben beschrieben identifizierbar sind) dem carrier diese Details freiwillig übermitteln, da sie ja ein Interesse daran haben, dass ihr Status anerkannt wird, oder ob sich der carrier im Eigeninteresse (er ist ja derjenige, der die Vorteile direkt in Anspruch nehmen kann; einige Vorteile für den carrier sind ja daran geknüpft, dass auch seine Partner AEO sind) diese Details beschaffen muss. Dies sollte möglichst zeitnah mit den Wirtschaftsbeteiligten zur Diskussion gebracht werden; eine erste informelle Kontaktaufnahme mit Vertretern der Wirtschaft ist bereits erfolgt.

Die Vorteile, die man von der gegenseitigen Anerkennung erwarten kann, sind evtl. auch nicht ganz so prächtig, wie man es sich immer erhofft hat. Die Vorteile werden einfuhr- und ausfuhrseitig gewährt, d.h. in erster Linie werden Ein- und Ausführer und auch carrier profitieren können. Es werden jedoch auch alle anderen in der Lieferkette – allerdings indirekt – davon profitieren können, dass die Waren aufgrund des Wegfalls vieler Kontrollen rascher zum freien Verkehr abgefertigt werden können. Einer der größten Vorteile der gegenseitigen Anerkennung wird auch der Status als zuverlässiger Handelspartner sein, der ein Wettbewerbsvorteil in Drittstaaten sein wird. Für den Zoll ist einer der größten Vorteile, dass der Zoll sich auf die unbekannten und auf risikoreiche Sendungen konzentrieren können wird. Durch die Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung wird generell auch die Zusammenarbeit zwischen Zollverwaltungen gestärkt und damit der Austausch von Informationen verbessert, was die Abfertigung für zuverlässige Wirtschaftsbeteiligte generell beschleunigen wird.

Da es noch keine Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung gibt (außer MoUs zwischen den USA und einigen Drittstaaten wie Neuseeland, Jordanien, Kanada), bleibt es spannend und man wird sehen, welche Charakteristika die Modell-Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung, die die WZO (anhand von aktuellen Beispielen wie USA-MoUs oder EG-Abkommen und unter enger Zusammenarbeit mit beteiligten Zollverwaltungen) entwickeln möchte, haben werden.

Die zwischen der EU und der Schweiz verhandel- ten Sicherheitsmaßnahmen im Güterverkehr

Serge Gummy

Abteilungschef, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern

Die Verhandlungen der Sicherheitsmaßnahmen zwischen der EU-Kommission und der Schweiz sind am 24.3.2009 mit der Paraphierung des geänderten Güterverkehrsabkommens beendet worden. Dieses Abkommen soll am 25.6.2009 unterzeichnet und zum 1.7.2009 provisorisch angewendet werden. Die Genehmigung des Abkommens durch das Schweizerische Parlament ist in der 1. Jahreshälfte 2010 vorgesehen.

Nach anderthalbjährigen, zäh startenden Verhandlungen mit der EU-Kommission konnte eine Lösung im Interesse beider Seiten gefunden werden: Die Schweiz wird in den Sicherheitsraum der EU integriert. Was bedeutet dies konkret?

Im Rahmen des Güterverkehrs zwischen der Schweiz und der EU wird auf das Erfordernis zur Vorlage einer summarischen Ein- und Ausgangsanmeldung verzichtet, was für rund 80% aller schweizerischen Importe und 60% der Exporte eine erhebliche Erleichterung bedeutet.

Im Gegenzug hat sich die Schweiz bei der Luftfracht direkt von und nach Drittländern verpflichtet, die summarische Ein- und Ausgangsanmeldung einzuführen. Für Sendungen aus Nicht-EU-Staaten, welche im Transit auf dem Landweg durch die EU in die Schweiz transportiert werden, ist an der EU-Außengrenze die summarische Eingangsanmeldung abzugeben. Für Sendungen nach Nicht-EU-Staaten, welche im Transit auf dem Landweg durch die EU transportiert werden, übermittelt außerdem die Schweiz die Sicherheitsdaten an die Ausgangszollstelle der EU. Das Abkommen sieht diesbezüglich die Übernahme des relevanten EG-Acquis vor (Form und Inhalt der summarischen Ein- und Ausgangsanmeldung, Ausnahmen von der Verpflichtung zur Vorabanmeldung sowie Ort und Frist der Abgabe).

Infolge EU-interner Verzögerung hat die EU-Kommission beschlossen, dass die summarische Ein- und Ausgangsanmeldung während einer Übergangsfrist vom 1.7.2009 bis Ende 2010 noch nicht obligatorisch sei. Im Rahmen des mit der EU verhandelten Abkommens findet diese Bestimmung auch Anwendung in der Schweiz.

Zurzeit arbeitet die Eidgenössische Zollverwaltung voll an der Umsetzung der verhandelten Bestimmungen. Weitere Informationen sind auf dem Homepage der Eidgenössischen Zollverwaltung zu finden.

Im Bereich der Risikoanalyse ist festzuhalten, dass diese die finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Abkommen bewusst ausklammert. Die Definition der Risiken umfasst ausschließlich die Sicherheit im engeren Sinn, die öffentliche Gesundheit, die Umwelt und den Verbraucherschutz.

Die Schweiz führt zudem den Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Authorized Economic Operator; sog. AEO-Status) ein. Die jeweiligen Wirtschaftsteilnehmer mit AEO-Status werden gegenseitig anerkannt. Wirtschaftsteilnehmern, die sich als AEO zertifizieren lassen, werden – wie im Zollkodex vorgesehen – Erleichterungen bei den sicherheitsrelevanten Kontrollen eingeräumt. Das Angebot des AEO-Status war in der Schweiz ursprünglich ab dem 1.7.2009 vorgesehen. Infolge Verzögerungen bei der Erarbeitung der betreffenden Bestimmungen wird die Vergabe des Status voraussichtlich erst ab dem 1.9.2009 möglich sein. Auch in diesem Bereich sind weitere Informationen auf der Homepage der Eidgenössischen Zollverwaltung zu finden.

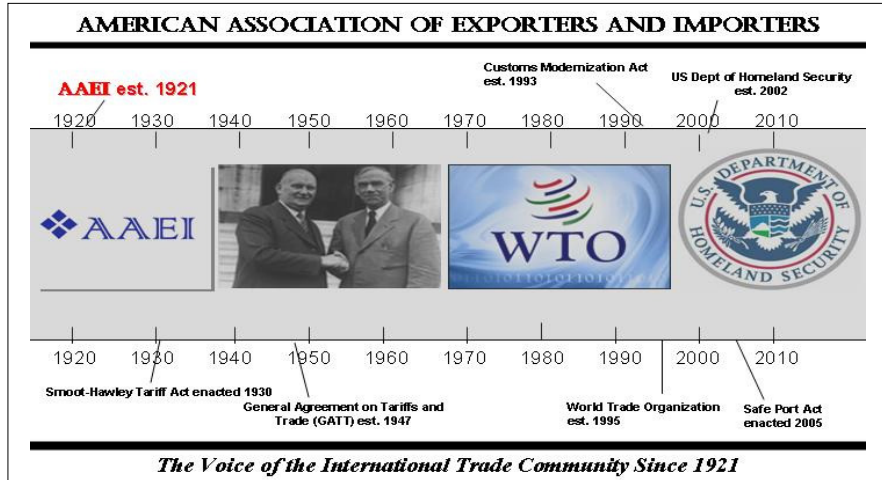
Anlässlich dieser Verhandlungen war noch eine interessante Frage in Bezug auf die Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts zu lösen. So hatte die Europäische Kommission Bestimmungen vorgeschlagen, die eine automatische Suspendierung des Abkommens vorsehen, wenn die Schweiz das Abkommen nicht an den Acquis communautaire anpassen könne oder wolle. Die Schweiz wies diesen Vorschlag mit Verweis auf die Wahrung ihrer Souveränität zurück. Eine automatische Suspendierung wäre auch ein erheblicher Unsicherheitsfaktor für die Wirtschaftsteilnehmer und den Wirtschaftsstandort Schweiz. Es ist in den Verhandlungen schließlich gelungen, die EU von einer ausgewogenen Variante zu überzeugen, die eine termingerechte Anpassung des Abkommens an den relevanten Acquis communautaire unter Wahrung der Souveränität der Schweiz vorsieht. Im Wesentlichen umfasst diese Lösung folgende Punkte:

- Die Schweiz beteiligt sich in angemessener Weise an der Weiterentwicklung des relevanten Gemeinschaftsrechts der EU und nimmt an den entsprechenden Komitologieausschüssen teil (Teilnahme am „decision shaping“).
- Die EU verzichtet auf jeglichen Automatismus. Die autonomen Entscheidungsverfahren der Schweiz werden eingehalten, d.h. Bundesrat bzw. Parlament und – im Fall eines Referendums – Volk werden gemäß den Vorgaben der Bundesverfassung die Rechtsanpassungen zur Genehmigung unterbreitet.
- Die EU kann Ausgleichsmaßnahmen ergreifen, falls die Schweiz den Acquis communautaire nicht im vorgesehenen Zeitraum übernimmt. Diese Ausgleichsmaßnahmen müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Dabei kann ein unabhängiges Schiedsgericht überprüfen, ob die EU bei der Wahl der Ausgleichsmaßnahmen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.

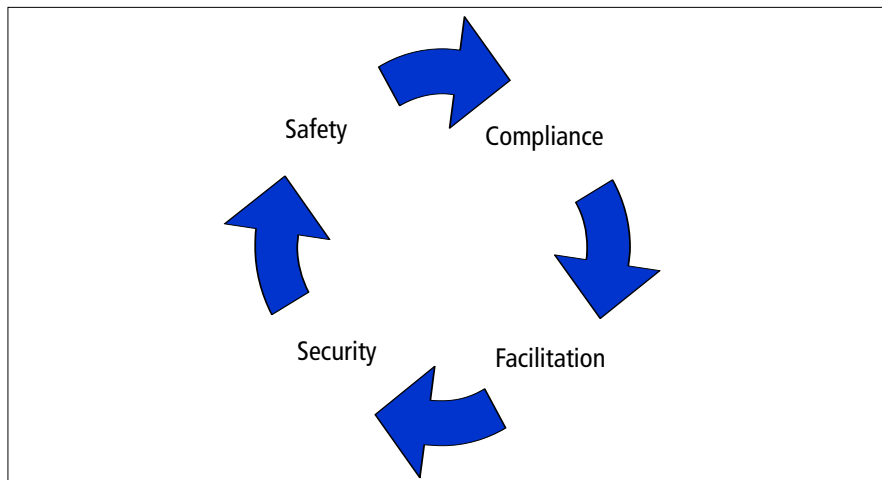
State of Play Toward Global Trusted Trader

Marianne Rowden
President and CEO AAEL, Washington, DC

History of AAEL Over the Years



What Are the General Trends for Trade?

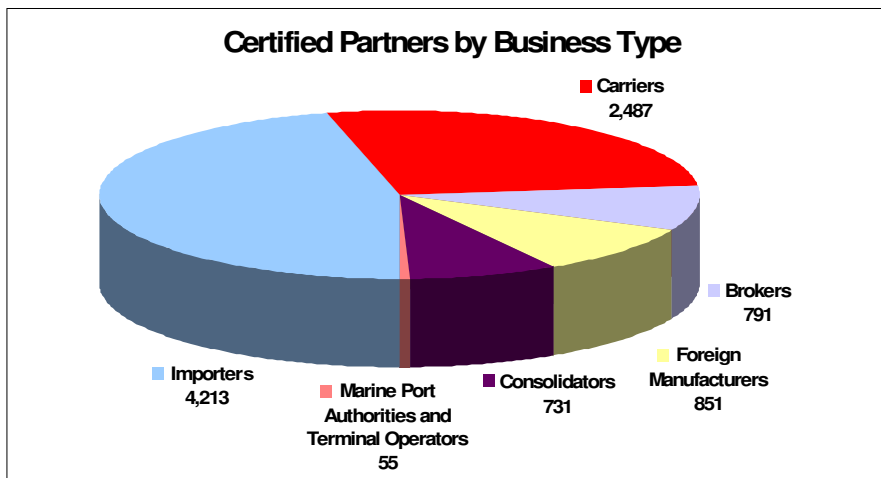


Customs-Trade Partnership Against Terrorism

C-TPAT is a voluntary government-business initiative to build cooperative relationships that strengthen and improve overall international supply chain and U.S. border security.

- CBP can provide the highest level of cargo security only through close cooperation with the ultimate owners of the international supply chain.
- CBP is asking businesses to ensure the integrity of their security practices and communicate and verify the security guidelines of their business partners within the supply chain.

C-TPAT Membership: 9,128 Certified Partners



Importer Self-Assessment Program (ISA)

The Trend:

- Traditional Audit (Dawn of time through 1994)
- Compliance Assessments (1994-2001)
 - Like a traditional audit, with emphasis on procedures & controls
- Focused Assessments (2001-Present)
 - Starts with review of procedures & controls
 - Proceeding to full audit-like review only if controls inadequate
- Importer Self-Assessment Program (2003-Present)
 - Self-governance plan built around importer's procedures and controls

- Added flexibility and non-interference for participating importers
- Quick Response Audit (2006-Present)
 - Like Focused Assessment, but limited to a single area (IPR, ADD, etc.)

Why:

- CBP's Risk Management Strategy
- Internal controls were found to be an excellent predictor of actual compliance.

ISA Best Practices

Why Importer Self-Assessment?

- Avoid Focused Assessments
- Avoid "harsher" penalties if disclose violation
- In-line with Sarbanes-Oxley due diligence
- Mandates annual internal reviews and inter-company communication

Importer Self-Assessment

- Plan ahead regarding timing, hours, personnel
- Assess if actually benefit to company
- Make sure entire company on board

FA & ISA Best Practices (Source: Benchmarking, AAEI, Import 2002 and 2009)

	2002	2003
Who generally conducts or would conduct internal audits or assessments?	22% Internal Audit dep't 22% combination of Audit, Logistics & Compliance Dep'ts 17% Compliance Dep't 13% Combination of internal and external 9% Other; 9% internal audits not conducted	19% Internal Audit dep't 24% combination of Audit, Logistics & Compliance Dep'ts 5% Compliance Dep't 48% Combination of internal and external 4% Other; 9% internal audits not conducted
How frequently do you conduct internal audits or assessments?	27% Annually 23% Less often than annually 14% Quarterly, 14% Daily 9% Semi-annually, 9% Not conducted 5% Monthly	5% Annually 14% Less often than annually 48% Quarterly, 14% Daily 33% Semi-annually, 9% Not conducted 0% Monthly
What is the most significant issue identified during the internal audit or assessment?	35% Classification 22% Valuation – assists 13% Origin – Marking 9% Not conducted 4% NAFTA, 4% Other, 4% 9801/9802	24% Classification 52% Valuation – assists 14% Origin – Marking 5% Not conducted 5% NAFTA, 4% Other, 4% 9801/9802

Importer Security Filing (ISF or 10+2)

Importer Security filing ("10+2")

- Shipper data elements:
 - Manufacturer (or supplier) name and address
 - Seller name and address
 - Buyer name and address
 - Ship to name and address
 - Container stuffing location
 - Consolidator (stuffer) name and address
 - IOR #/FTZ applicant identification number
 - Consignee number
 - Country of origin
 - Commodity HTSUS number
- Carrier requirements
 - Vessel stow plan
 - Container status messages
- Filed 24 hours before cargo laden at port of export (destined for the United States)
- Final rule issued on November 25, 2008

AAEI Industry Response

AAEI filed 43 pages of comments on March 17, 2008

- Key areas of comments
 - Physical and economic security goals
 - Bond requirements
 - Prototype test
 - ISF confirmation number
 - Technical details
 - Phase-in
 - Cost impact

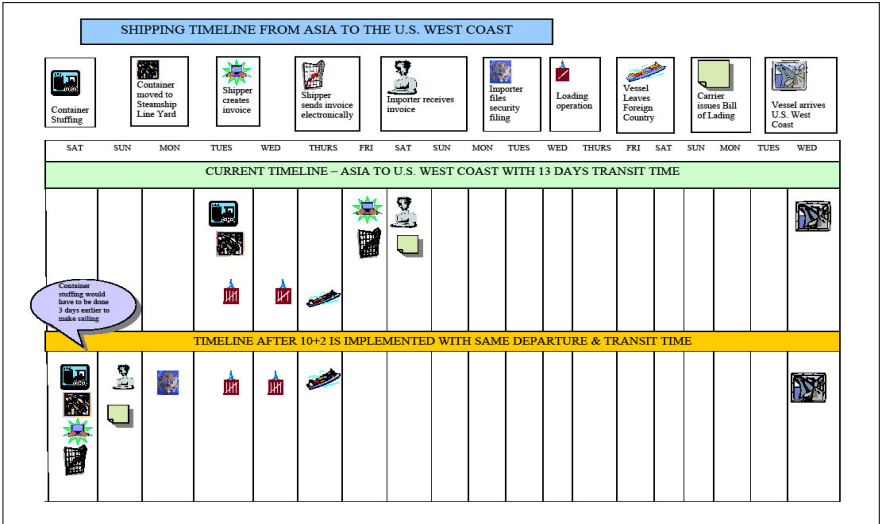
AAEI filed two sets of comments on May 22, 2009 and June 1, 2009 on the following areas:

- Flexible Data Elements
- Operations Impact

- Other Suggestions
- Statutory Analysis of Compliance with SAFE Port Act

AAEI Response

Shipping timeline comparison from Asia:



Areas of Concerns

- Bulk vs. Break Bulk
- ISF Timing
- Small and Medium Enterprises (SMEs)

Operations Problems

- Data from exporters
- Bill of Lading numbers
- Supply chain delays
- Visibility of ISF for importers
- CSMS Messages

European Union – Authorized Economic Operator

- Security
- Facilitation

World Customs Organization – SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade

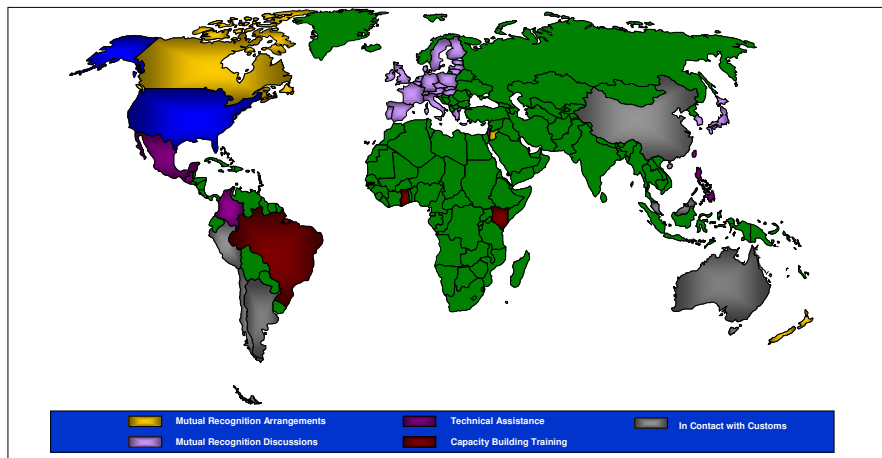
World Customs Organization – SAFE Framework

World Customs Organization – SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (adopted June 2005)

Objectives of the SAFE Framework

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

Mutual Recognition Status (CBP Chart)



The Future

- Ever-increasing volume of international trade
- A more modern Customs Administration, with modern automated tools
- Greater emphasis on counterterrorism and security
- A return of emphasis on commercial compliance?
 - Increasing frequency and intensity of trade disputes
 - Increasing concerns about health, safety, and purity of food and other products
 - More "free trade" agreements, which in contrast to their names, usually make things more complicated
 - Economic sensitivities related to recession, trade deficits, unemployment, etc.
 - Sarbanes-Oxley compliance requires the same kinds of internal controls as CBP is pushing for importers.
- Convergence of security and compliance programs?
- What about trade facilitation?
 - Lower transaction costs
 - Increased speed of logistics and clearance
 - Modernized infrastructure

Mutual Recognition of AEO Programmes: The Need for Standardisation and other Emerging Issues

Prof. Dr. David Widdowson

Centre for Customs and Excise Studies, University of Canberra, Australia

Abstract

This paper examines the genesis of the World Customs Organization's (WCO) Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE Framework), and the introduction of Authorised Economic Operator (AEO) programmes by WCO Members. The need is highlighted for international consistency in interpreting the Standards as a prerequisite for achieving mutual recognition. As well, a range of other issues are examined that are impacting on the WCO agenda, including the trend towards a non risk-based transaction focus by some administrations, a lack of tangible benefits for AEO verified entities, and the need to incorporate the SAFE Framework principles and guidelines in the Revised Kyoto Convention. The paper concludes by calling for a re-examination of the way in which WCO Standards are implemented and monitored.

Emergence of the Security Agenda

The way in which customs authorities have traditionally performed their role over the centuries can best be described as an interventionist approach, often manifested by regulatory intervention for intervention's sake. However, the latter part of the 20th century saw a change in approach to one which recognised a need to balance regulatory intervention with trade facilitation. Social expectations driven by the momentum of the global trade facilitation agenda led to a philosophy of "intervention by exception", that is, intervention when there is a legitimate need to do so, based on identified risk.

Following the terrorist attacks of September 2001 (9/11), however, the balance soon shifted back in favour of regulatory intervention as supply chain security emerged as the new international imperative. This response saw the introduction of a number of national and international initiatives designed to ensure the safety and security of global supply chains which include, but are not limited to:

- US Advanced Manifest Rule (AMR)
- US Container Security Initiative (CSI)
- US Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)
- ISO 28000
- World Customs Organization's (WCO) Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE Framework).

Partnerships, AEOs and Mutual Recognition

The SAFE Framework, which draws heavily on the US C-TPAT initiative, includes the concept of Authorised Economic Operator (AEO) – a member of the international trading community who is deemed to comply with WCO or equivalent supply chain security standards.¹⁾

The AEO concept represents a partnership arrangement between Customs and Industry as part of the SAFE Framework's Customs-to-Business Pillar. While the partnership model is not new to Customs, it has previously been used in the context of "compliant trader" schemes, which provide benefits to those members of the international trading community that can demonstrate a high level of compliance with regulatory requirements. The AEO program extends the concept to recognise operators who satisfy the safety and security criteria of the SAFE Framework.

Several economies have already implemented, or are in the process of implementing AEO programs, including the European Union (EU), Singapore, Japan, New Zealand, Canada, the United States (US) and China; and numerous commentators have highlighted the need to achieve mutual recognition of the various national and regional AEO programs that are now being introduced. The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) highlights the importance of achieving mutual recognition from the perspective of developing economies:

In the longer term, mutual recognition of AEO status will be critical to ensure that operators who comply with the criteria set out in the SAFE Framework and have obtained AEO status in their own country are in fact able to enjoy the benefits outlined in the SAFE Framework and may participate in international trade on equal terms. In the absence of a system for global mutual recognition of AEO status, traders from some countries, particularly developing economies, may find themselves at a serious competitive disadvantage (UNCTAD 2008, p. 111).

A similar view is expressed by the International Chamber of Commerce (ICC), which "has maintained that achievement of a mutual recognition process for companies implementing the Framework procedures is a top priority. Mutual recognition is necessary to capture the trade benefit of a world standard for security and trade facilitation" (ICC 2009).

The trade perspective on this key issue is also expressed by Fletcher who argues that the elimination of country-specific AEO requirements is a priority for industry, as they not only add costs and complexity to the trading community's compliance burden but

1) The WCO definition of an Authorised Economic Operator is "a party involved in the international movement of goods in whatever function that has been approved by or on behalf of a national Customs administration as complying with WCO or equivalent supply chain security standards. Authorized Economic Operators include inter alia manufacturers, importers, exporters, brokers, carriers, consolidators, intermediaries, ports, airports, terminal operators, integrated operators, warehouses, distributors" (WCO 2007).

also threaten to endanger mutual recognition of national schemes. In this context, he points to the need for uniform criteria and consistent risk management guidelines in order to facilitate the achievement of mutual recognition, and to eliminate the requirement for multinational companies to undergo AEO validations in multiple countries. He comments that "Common requirements and mutual recognition are important concepts for a global economy, as they drive supply chain efficiencies and reduce administrative burdens for companies that do business in many countries" (Fletcher 2007, p. 64).

The WCO position on this point is clear:

The Resolution on the SAFE Framework ... calls upon Customs administrations to work with each other to develop mechanisms for mutual recognition of AEO validations and authorisations, and Customs control results and other mechanisms that may be needed to eliminate or reduce redundant or duplicated validation and authorisation efforts.

Mutual recognition is a broad concept whereby an action or decision taken or an authorization that has been properly granted by one Customs administration is recognized and accepted by another Customs administration. The standardized approach to Authorized Economic Operator authorization provides a solid platform for long-term development of international systems of mutual recognition of AEO status at bilateral, sub-regional, regional and, in the future, global levels.

In order for a system of mutual recognition to work it is essential that ... There be an agreed set of common standards (WCO 2007, p. 54).

The reference to an agreed set of common standards is of particular significance given the fact that the SAFE Framework itself has ostensibly been promulgated with the intention of setting such standards. However, the establishment of standards only goes part of the way to achieving international consistency. Of equal importance is the need for consistent interpretation of the standards, and this is where the strategy appears to be failing. While some WCO Members are interpreting the guidelines to require an AEO to demonstrate a high level of supply chain security (for example, Singapore), others are adopting a far broader interpretation which includes customs compliance generally. The EU, for example, requires an AEO to demonstrate:

- an appropriate record of compliance with customs requirements
- a satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, which allows appropriate customs controls
- where appropriate, proven financial solvency
- where applicable, appropriate security and safety standards (European Commission 2007).

Clearly, an unfortunate casualty of this failure to agree on basic AEO criteria is the concept of mutual recognition. If one administration requires an entity to demonstrate levels of both general compliance and security compliance before being granted AEO status, and another grants AEO status solely on the basis of security compliance, the achieve-

vement of mutual recognition is unlikely unless the parties are prepared to adopt a "lowest common denominator" approach (Widdowson & Holloway 2009).

As noted by the ICC: "Simplification, harmonization and standardization of procedures and practices are the sine qua non for achieving mutual recognition. Failure to achieve reasonable uniformity would also create counterproductive, costly, and inefficient effects by subjecting AEO traders to many different and conflicting or redundant national approaches" (ICC 2009, p. 2).

Nevertheless, efforts are being made to reach agreement on mutual recognition, particularly in those cases where there is significant trade between economies, such as between the EU and some of its major trading partners including the US, China and Japan. However, the process is being complicated by the fact that mutual recognition of AEO programmes outside the EU is a matter for European Commission competence, and not that of individual Member States. The current EU-US efforts to achieve mutual recognition are of particular interest, given the fundamental differences between the two schemes. Not only do they differ in terms of eligibility criteria (the focus of C-TPAT being security, not general regulatory compliance) but also in their application, as C-TPAT does not currently have an export focus. In this regard, the ICC comments:

The scope of the EU's AEO Program includes both import and export processes, while C-TPAT focuses solely on the security of goods imported into the US. To the extent that AEO is concerned with the export security of goods originating in the territory of the EU as well as those arriving in its territory, it may in this regard provide relatively more protection to its trading partners that have programs like C-TPAT than it receives in return from such partners (ICC 2009, p. 3).

Ponten argues that the EU should progress its series of mutual recognition negotiations on, among other things, the grounds of commercial competition, noting that "With the proliferation of AEO programs, mutual recognition agreements of AEO programs and companies in major trade partners are a vital necessity for many businesses. It will be a competitive advantage for European companies if the European AEO certification is recognised in important markets such as the USA, China, Canada, and so on. Mutual recognition should be highly prioritized" (Ponten 2009, p. 6).

A possible solution is offered by Aciri, who argues that the bilateral approach to mutual recognition will lead to a position where "Thousands of agreements will have to be negotiated the world over. If this is what lies ahead, one can only imagine the consequences in terms of capacity building and trade facilitation policies" (Aciri 2008, p. 85). He suggests that an enhanced Convention on International Transport of Goods under Cover of TIR Carnets (TIR Convention) may provide an appropriate answer, noting that "The US Chamber of Commerce recently published "A study evaluating International Agreements to implement the SAFE Framework of Standards", which simply concludes that the TIR Convention is the best mechanism for facilitating the implementation of the

Framework thereby ensuring the safe, secure and expeditious movement of goods" (Acri 2008, p. 86).

Emerging Issues

Arguably the key elements for achieving successful implementation of the SAFE Framework include a uniform interpretation of the Framework, and mutual recognition that does not simply revert to "lowest common denominator" outcomes. There are, however, a number of other fundamental issues that are impacting on its success.

Trusted Traders

The principal aim of AEO programmes is to provide customs authorities with a method of identifying those elements of the international supply chain that are judged to be secure, which in turn allows them to focus their resources on potentially high-risk operators and hence, those consignments that do not form part of low risk-rated supply chains. In this regard, the various AEO programmes reflect sound principles of risk management by seeking to identify low-risk members of the trading and transport community. Assessing the compliance levels of such companies, regardless of the result, provides Customs with a clearer picture of compliance levels and the potential impact of noncompliance. This, in turn, greatly assists in determining where future compliance resources should be directed. Put simply, the AEO initiative may be viewed as a way of reducing the size of the "risk pie".

There is, however, an increasing trend to inject disproportional efforts into transactional screening, regardless of the risk rating of the operator. Most recently, this trend has been manifested in two significant US initiatives: Importer Security Filing (ISF) and Additional Carrier Requirements (collectively referred to as "10+2"), and 100 per cent scanning.

Blegen describes the 10+2 initiative as a "rather innocuously titled 57-page regulation [which] contains what is likely to represent the single most significant change in the US import process in at least 15 years, and is the culmination of approximately two years of concentrated effort by CBP [Customs and Border Protection] in the face of widespread trade opposition within the US" (Blegen 2009, p. 74). Similarly, Laden in his commentary on the 10+2 program, cautions that "A good supply chain security program should retain the flexibility to achieve the goal of a more secure system of global trade ... not simply become another "paper tiger"" (Laden 2007, p. 80).

Turning to the proposal for 100 per cent scanning of maritime containers, this US initiative arguably represents the antithesis of risk management due to the absence of any form of selectivity. According to Widdowson and Holloway:

As with the 10+2 Rule, there has been strident criticism from the private sector with respect to implementation of 100 per cent scanning and indeed from CBP itself ... The

policy to introduce 100 per cent scanning has, more than any other US strategy, caused significant global concern about the likely impact of such an initiative on the flow of maritime trade. US trading partners have previously accepted with little argument the introduction of similar initiatives such as CSI, but there has been an international backlash following this latest move (Widdowson & Holloway 2009, pp. 18, 22).

The ICC (2009) has also raised its concern that initiatives such as 100 per cent scanning may render a trader's AEO status obsolete, and it calls on the customs community to give guarantees that this will not be the case. In effect, however, this is where the initiative is leading, perhaps not in a legal sense but certainly from a practical perspective. As noted by Widdowson and Holloway:

The 100 per cent scanning strategy and 10+2 Rule are intended to form part of the broader suite of security programs which include such initiatives as C-TPAT and AEO. These initiatives are in turn designed to provide Customs with a degree of confidence about the security of a participant's supply chain. This being the case, the question that must be asked is this: If a trader demonstrates a commitment to global supply chain security by achieving and maintaining AEO status, does there remain a genuinely risk-based need for the trader to provide advance information to the authorities who granted that status, and for their cargo to be scanned as a matter of routine? (Widdowson & Holloway 2009, p. 25).

The ICC further comments that "Mutual recognition (and all programs to enhance the security of traded goods) should be based on a multi-layered risk management approach, as embodied in the WCO SAFE Framework rather than scanning of each individual shipment. National authorities should avoid over-dependence on scanning technologies that can add significant costs and delays to trade. Inspection and scanning should focus on "high risk" cargo in the context of a comprehensive, multi-layered, risk management approach" (ICC 2009, p. 5).

Tangible Benefits

The introduction of an industry partnership concept is based on the premise that companies with a good record of compliance require less regulatory scrutiny than those with a history of poor compliance. A key element of the strategy seeks to provide highly compliant companies with some form of benefit and this applies equally to the AEO initiative. While the SAFE Framework and associated AEO programmes attempt to identify such benefits, in reality few tangible benefits have materialised for AEOs over and above other members of the international trading community.

Indeed, the reality of benefits under the various AEO programmes is already being questioned, with early indications that, in the longer term, "verified" traders are unlikely to receive facilitated treatment. One reason for this is the sheer number of operators who are likely to become involved in the process for fear of being subjected to less-favourable clearance arrangements. And, while the provision of tangible benefits under part-

nership arrangements is questionable in the longer term, there is little doubt that those who do not participate in such schemes will come under increased regulatory scrutiny. Consequently, while supply chain security "partners" may receive tangible benefits in the short term, as the number of partnerships increases, such benefits are likely to dissipate. However, the availability of short term benefits is also being questioned.

According to the ICC, little information has been provided about the benefits that mutual recognition will provide, and there is concern that "the benefits of participating in the EU's Authorised Economic Operator Program (AEO) and US Customs and Trade Partnership against Terrorism, (C-TPAT) have not been accurately quantified and tracked" (ICC 2009, p. 1). In this regard, the SAFE Framework sets out a range of benefits that can be expected of AEO programme participants, including:

1. Quicker clearance of low-risk cargo
2. Improved security levels
3. Security cost efficiencies
4. Enhanced reputation
5. Increased business opportunities
6. Improved understanding of Customs requirements
7. Better communication between AEO and Customs
8. Mutual recognition of AEO status.

However, upon analysis, the claimed benefits are somewhat hollow. In reality, "Benefits" 2 to 6 can be achieved by any commercial enterprise without the need for regulatory assistance. "Benefit" 7 is also questionable, as it is the duty of Customs to communicate effectively with industry, regardless of whether the entity in question has been granted AEO status. As for "Benefit" 1, the provisions of both the Revised Kyoto Convention and the SAFE Framework require that any cargo that is deemed to represent a low risk should receive facilitated clearance, regardless of the status of the owner. That leaves us with "Benefit" 8, but also leaves us wondering what, in fact, such programmes offer that can be "mutually recognised".

This is something that the WCO and its Members need to rectify in the interests of the credibility of the AEO programme. If the anticipated benefits fail to materialise, the Customs-to-Business relationship is likely to sour, particularly when would-be participants have made a significant investment in the initiative.

Back to Basics

In June 1999, when the Council of the WCO (2002) approved the revised International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (the Revised Kyoto Convention), it described it as the international blueprint for prudent, innovative customs management. This, then, was seen as the long awaited single international policy document that consolidated the views of WCO Members in relation to con-

temporary customs management policy and practice. Then, in the wake of 9/11, a second policy document was superimposed on the 1999 blueprint, that is, the SAFE Framework.

We now have a situation in which reference is being made to two separate policy documents, each with their respective priorities and focus, and while Kyoto is still being touted as the comprehensive blueprint that underpins the SAFE Framework, the fact is that Kyoto has been consigned to the bottom drawer, and the SAFE Framework has effectively replaced it as the global customs "how to" guide. The time has come to consolidate the two documents in order to ensure that SAFE is administered in the appropriate context and consistently applied. Perhaps this may help to redress the gradual movement away from some of Kyoto's key principles which include simplicity, responsiveness, consistency and risk-based decision making.

Conclusions

Considerable progress has been made by the WCO and its Members to address supply chain security risks following the events of 9/11. The SAFE Framework, including the AEO concept, provides a logical international model to address the associated risks by establishing Standards for its Members to follow. The impact of the WCO initiative has, however, been significantly weakened by the failure of Members to implement the Standards in a consistent manner. This, in turn, is inhibiting the implementation of mutual recognition arrangements upon which the success of the AEO initiative is dependent.

There is a need to re-examine the way in which WCO Standards are implemented and monitored. A possible way forward is to incorporate the SAFE Framework principles and guidelines into the General Annex of the Revised Kyoto Convention and to establish an effective monitoring mechanism to ensure compliance.

References

- Aciri, Jean 2008, "Globalisation: challenges for capacity building" *World Customs Journal*, vol. 2, no. 2, pp. 83-86.
- Blegen, Bryce C 2009, "US importer security filing: advance electronic data under the SAFE Framework meets the real world", *World Customs Journal*, vol. 3, no. 1, pp. 71-83.
- European Commission 2007, "Authorised Economic Operators: guidelines", Working Document TAXUD/2006/1450, EU, Brussels.
- Fletcher, Theo 2007, "Authorised Economic Operator (AEO) programs: IBM's perspective", *World Customs Journal*, vol. 1, no. 2, pp. 61-65.
- International Chamber of Commerce 2009, Discussion Paper, ICC recommendations on mutual recognition of US-EU trade partner programs for border security, Final Document 104-54, ICC, Paris.

Laden, Michael D 2007, "The genesis of the US C-TPAT program: lessons learned and earned by the government and trade", *World Customs Journal*, vol. 1, no. 2, pp. 75-80.

Ponten, Johan 2009, Trade facilitation: proposals for more efficient border procedures, Part 7 of an 8-part series on the contribution of trade to a new EU growth strategy, Sweden's National Board of Trade.

UNCTAD 2008, "Review of maritime transport", Document UNCTAD/RMT/2008, ISBN 978-92-1-112758-4, UNCTAD, Geneva.

Widdowson, David 2008, "The role of capacity building in achieving consistent application of international instruments", *World Customs Journal*, vol. 2, no. 2, pp. 71-76.

Widdowson, David & Holloway, Stephen 2009, "Maritime transport security regulation: policies, probabilities and practicalities", paper presented to the OECD/International Transport Forum 2009 Workshop Ensuring a secure global transport system, Leipzig, Germany, 26-29 May 2009.

World Customs Organization 1999, International Convention on the Harmonization and Simplification of Customs Procedures (as amended), WCO, Brussels.

World Customs Organization 2002, Kyoto 2000: The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures (Revised): pathway to efficiency and effectiveness in the Customs environment, WCO, Brussels.

World Customs Organization 2007, WCO SAFE Framework of standards to secure and facilitate global trade, WCO, Brussels.

The Benefits of Partnership

Warren Hastings

Vice President Global Trade, Cardinal Health, Dublin (Ohio)

Cardinal Health Post-Separation: A new Cardinal Health

- Leading provider of products and services across the healthcare supply chain
- Extensive footprint across multiple channels
- Serving > 50,000 customers with renewed focus
- Experienced management team with diverse experiences
- ~ 30,000 employees with direct operations in 11 countries
- > \$90B FY09 pro forma revenue ¹⁾
- Continued solid cash flow generation

Cardinal Health Post-Separation: Our customers

- **Hospitals**

Cardinal Health helps hospitals improve safety and operating results by managing their supply chains efficiently.

- **Alternate care providers**

We provide the pharmaceuticals, medical products, and nuclear diagnostic products necessary to deliver high-quality care in any setting.

- **Pharmacies**

Cardinal Health helps pharmacies improve logistics, financial operations, quality control, product selection and customer service.

- **Laboratories**

We offer solutions for clinical, reference and research laboratories which improve economics, standardization, labor utilization and patient outcomes.

1) An estimate of the pro forma revenue for fiscal 2009 in accordance with generally accepted accounting principles with adjustments expected to reflect each company as a stand-alone entity. The estimate is based on assumptions that management currently believes are reasonable, but actual revenue may vary materially from the estimate.

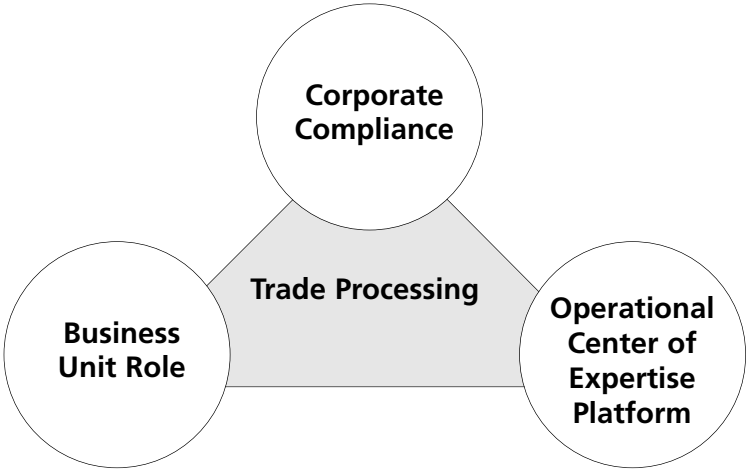
CareFusion

- CareFusion will rank No. 6 worldwide in dedicated medical technology companies.
- We are approximately 13,000 employees worldwide.
- We have customers in more than 120 countries.
- We have direct operations in more than 20 countries.

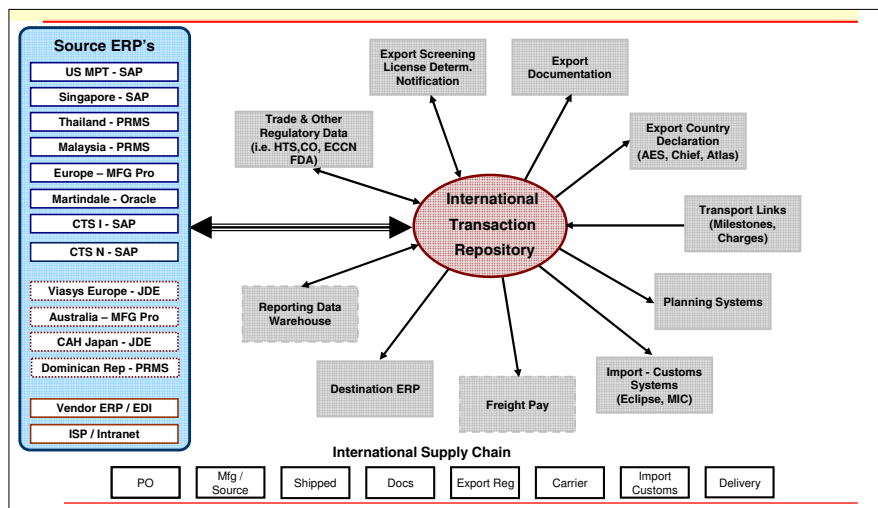
Cardinal Health Global Trade Objectives

- Support the international supply chain with robust, efficient trade services that deliver consistent and compliant outcomes
- Proactively manage relationship with trade regulatory agencies in all countries
- Ensure seamless and reliable flow of product from both affiliate production sites and non-related vendors to CAH International distribution channels
- Provide CAH International with a flexible & scalable operational platform designed to support future organic growth and M&A options

Cardinal Health Global Trade Management



International Transaction Framework



Global Customs Profile

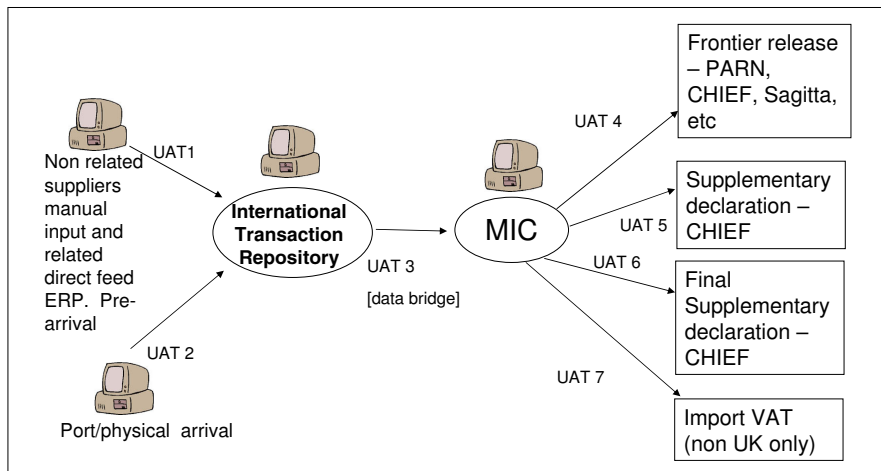
- Self-file customs entries for over 85% of Cardinal's U.S. imports
- Self-file customs entries for 90% of Cardinal's Mexico imports
- An early participant in the US C-TPAT program
- Validated as Tier 3 (highest) C-TPAT participant (267 of 8,527)
- Among the first ten companies to be certified for Internal Self Assessment (ISA) program by U.S. CBP
- Business Anti-Smuggling Coalition (CBP sponsored)
- Maquiladora Confiante – Mexico's Trustworthy Maquiladora compliance self-assessment program
- EU – AEO Prototype Participant & Final Stages of Approval
- Current SASP initiative for EU Self-filing
- Additional Self-file opportunities under review

EU SASP

- UK Host Country Implementation
- Ireland, Netherlands, France – Phase 1 Satellite Country Implementations

- Key Challenges
 - Lack of single centralized data specification, IT processes and related standards
 - Only Customs duty centralised, not VAT
 - Varying focus, e.g. CE marking (FR), fiscal agents (NL) etc
 - Differences in control methodologies, transaction vs system, need to accommodate by SASP host authorities
- Project financial payback period within 3 years

Automation TO-BE EU Customs



Key Elements

- Proactive Partnerships
 - Government agencies
 - IT solution providers
 - Carriers/Freight Forwarders & Brokers
- Selection & Development of key internal staff
- Centralized Data Control
- Direct Electronic Interface
 - To key business systems
 - To key partners

Aberdeen Group – Global Trade Benchmarking Study (March 2008)

Definition of Maturity Class	Best in Class	Average Performance	Laggard
Percent of import shipments held at customs	2.20%	3.40%	9.40%
Annual Trade Compliance Costs ¹⁾	12.80%	13.30%	13.90%
Percent of trade compliance in fines for non-compliance	0.60%	2.40%	4.90%

Example Calculation of the Value of C-TPAT

	Mode	Volume	Inspection	Cost per Inspection	Total Cost for Inspections
Sample Importer					
	Ocean	10,000	0.50%	\$ 500	\$ 25,000
	Truck	10,000	5.00%	\$ 125	\$ 62,500
					\$ 87,500
Comparison with Varying C-TPAT Status					
Non - C-TPAT	Ocean		9.00%		\$ 450,000
	Truck		71.00%		\$ 887,500
					\$ 1,337,500
C-TPAT Tier 1	Ocean		2.57%		\$ 128,500
	Truck		20.28%		\$ 253,500
					\$ 382,000
C-TPAT Tier 2	Ocean		2.00%		\$ 100,000
	Truck		15.78%		\$ 197,250
					\$ 297,250
C-TPAT Tier 3	Ocean		1.29%		\$ 64,500
	Truck		10.14%		\$ 126,750
					\$ 191,250

1) Including labor, software, fines, broker fees, etc. as a % of total global trade costs (including compliance, logistics/forwarding, transportation, warehousing, and related, excluding actual cost of goods).

Stand der C2B-Partnerschaftsprogramme und gegenseitigen Anerkennung

Jürgen Böer

Schott AG, BDI Arbeitskreis Zoll, Mainz

Ein barrierefreier, harmonisierter Welthandel ist das erklärte Ziel der Welthandelsorganisation WTO. Bereits 1947 wurde hierzu das Handelsabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) verhandelt und ein Jahr später in Kraft gesetzt. 1995 ging das GATT in der WTO auf und wird über die Welthandelsrunden weitergeführt. Bereits hier streiten sich die 153 Mitgliedstaaten über den gerechten Weg zu einer Marktliberalisierung. Wurden anfangs noch große Erfolge erzielt, so ist der Prozess spätestens seit Ende der 90er Jahre merklich ins Stocken geraten. Nach den Anschlägen des 11.9.2001 und der Einbringung des Sicherheitsgedanken in die Lieferkette des Welthandels erfolgt der Eintritt in eine neue Ära. Spätestens jetzt werden weltweit flächendeckend Logistikströme einer Risikoanalyse unterzogen. Basis der weltweiten Risikoanalyse bildet das SAFE-Konzept¹⁾ der WCO (World Customs Organization). Bereits im Grundgedanken von SAFE wird die gegenseitige Anerkennung der Sicherungsmaßnahmen propagiert. Auch für die Wirtschaft ist eine harmonisierte Übernahme eines Standards zur Sicherung der Lieferkette von größter Bedeutung.

Unabhängig von den Aufwänden, die dargestellt werden müssen – Wirtschaft ist compliant. Kein Zweifel, Vorgaben werden eingehalten. Wichtig ist die Begrenzung der administrativen Last auf das Notwendige, das was zur Zielerreichung benötigt wird. Letztlich werden über die Programme zum Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (ZBW) für Sicherheit, hoheitliche Aufgaben der inneren Sicherheit auf die Wirtschaftsbeteiligten übertragen. Eine doppelte oder dreifache Administrierung muss genauso verhindert werden, wie eine exzessive Auslegung des SAFE-Standards durch einzelne Nationen. Zwei Gruppen von Überschneidungen fallen besonders auf:

Maßnahmen zur Erhöhung der Transportsicherheit auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen

- ZBW oder AEO (Authorized Economic Operator), gilt unabhängig vom Verkehrsträger
- zusätzlich das Luftsicherheitsgesetz mit ähnlichen Verladerpflichten
- zusätzlich die Regelungen im Seeverkehr, ebenfalls mit ähnlichen Verladerpflichten

1) Link zu SAFE: www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf.

National unterschiedliche Umsetzung des SAFE-Konzepts

- maximaler Ansatz in der EU > für Export und Import
- exklusiver Ansatz für Importe > mehrere asiatische Staaten
- exklusiver Ansatz für containerisierte Importe in die USA (C-TPAT)

Letztlich verfolgt SAFE einen globalen Ansatz um einen Missbrauch der Lieferströme zu verhindern. Daher sollte aus Sicht des Verfassers das SAFE-Konzept als internationaler Standard weiterverfolgt werden. Eine europäische Überschneidung von spezifischen Anforderungen je nach Verkehrsträger ist wenig zielführend, insbesondere wenn Luftfrachten über Luftfrachtersatzverkehre (Straßentransport) weitergeleitet werden oder nach verpassten Schiffsabfahrten alternative Verkehrsträger gewählt werden.

Weiterhin ist es für die Industrie, insbesondere die exportorientierte deutsche Industrie, von größter Bedeutung, harmonisierte Systeme vorzufinden, die es uns ermöglichen mit einem Standard für Risikoanalysen weltweit zu arbeiten.

Die gegenseitige Anerkennung der Sicherheitsstandards in Verbindung mit Erleichterungen, wie beispielsweise einer

- bevorzugten Abfertigung
- Anerkennung der Exportdaten für die Risikoanalyse im Bestimmungsland
- reduzierten Inspektionsquote, da die Systeme bereits geprüft sind
- Schaffung fiskalischer Anreize für die Hinterlegung von Sicherheiten

sind essenziell für die Erreichung des gemeinsamen Ziels: einem barrierefreien – harmonisierten – sicheren Welthandel.

General Trends of AEO Programmes

Mariya Polner

Research and Strategies Unit, Office of the Secretary General,
World Customs Organization, Brussels

Scope and Objectives of the Research

- Since June 2005 156 WCO members have signed SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade;
- Research Objective: Survey of AEO programmes worldwide and AEO mutual recognition;
- Data used: information from in-house sources (reports, previous questionnaires, open search) and WCO members;
- Scope of study:
 - 45 programmes in 72 countries (due to EU-27 that has a single programme) on all continents;
 - 27 programmes identified for targeted approach;
- Information is being verified with customs administrations;
- Database of AEO contact persons is being formed.

AEO Typology (27 Programmes)

- Starting date: since 2001 (USA, EU, Canada, New Zealand, Japan)
- Programme type:
 - Security/customs compliance – 15
 - Security – 4
 - Customs compliance (could be regarded as the first step to AEO programmes; this list is not exclusive) – 8
- Scope for existing and new AEO programmes (see Appendix 2)
 - Import – 2
 - Export – 3
 - Import/export – 14
- Type of operator:
 - importers, exporters, logistic operators (carriers, forwarders, shipping companies, airlines), customs brokers, warehouse operators. Some countries included special categories for ports, foreign manufacturers and third party logistics providers (i.e. USA).

- Legislation:
 - all programmes envisaged voluntary participation;
 - most countries introduced amendments to their current legislation (mainly customs codes) or passed new legislation specifically for AEO;
 - some countries, like Canada and Singapore have not introduced any specific legislation to provide for an AEO.
- Further plans:
 - Development of new electronic applications;
 - Improvement of procedures;
 - Enlarging the scope of programme (import/export) or elaborating it to include more types of operators;
 - Adding a security component (for customs compliance programmes).

AEO Authorisation Progress (May 2009)

	AEO applications	AEO authorisations
CN	1201	1140
EC	2659	1046
NZ	213	116
SG	48	29

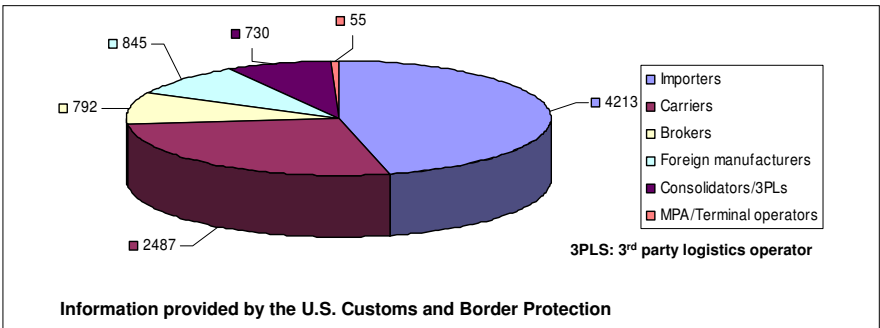
New Zealand: The total number of submitted applications is 213. Currently 21 applications are being processed.

EC: Countries that received most applications: Germany, the Netherlands, Sweden, France, Great Britain – average application processing time: 120 days.

NB: numbers refer to applications, uploaded in the system. The real number of submitted and processed applications is higher.

AEO Membership by Type of Operator: U.S. Example

C-TPAT Certified Members by Business Type, March 2009



Mutual Recognition

MRA: Summary (as of 01.07.2009)



Concluded MRAs



To be concluded

Japan	NZ	US				
USA	NZ	CA	JO	EU	SN	
EU	CH	NO	CN	JP	SM	AD
Korea	CA	US	SN			
Singapore	NZ	CN	CA			

Concluded MRAs – 5

MRAs to be concluded – 14

NB: EU-SM and EU-AD MRAs scheduled for conclusion in winter 2010.

EU-CH is scheduled for conclusion in September-October 2009.

Conclusions

Asia-Pacific: The most advanced region (5 operational programmes: Japan, China, South Korea, New Zealand and Singapore).

Europe: The EU programme serves as a general approach for its 27 member states and for the neighbouring countries, such as Croatia and Switzerland. The EU programme is also studied in Botswana, for instance. In the Commonwealth of Independent States (CIS) there are only initial developments on the legislative basis providing for the acknowledgement of the AEO status.

Americas: There are currently three countries that have implemented AEO programmes: the United States, Canada and Argentina. Both countries provide assistance in the Americas region (e.g. Canada – El Salvador; USA – Brazil).

Africa and Middle East: The developments are preliminary due to the fact that most countries in the region are focused on revenue collection rather than security. Two countries that have advanced programmes are Morocco and Egypt. The SADC is working on elaboration of a regional model which will be accepted for all neighbouring countries. Namibia, Botswana and South Africa cooperate on a number of issues in AEO design and implementation. In the Middle East there is one identified AEO programme, namely the Jordanian Golden List.

MRAs: 5 bilateral MRAs have been concluded worldwide.

- Security criteria in developing countries lower than in developed > a potential hindrance for MRA;
- Solution for compatibility: to elaborate a programme based on that of the trading partners.

Appendix 1: Functional AEO Programmes

Country	Programme Title	Programme Type
Argentina	Customs System of Reliable Operators (SAOC)	Export
Canada	Partners in Protection (PiP)	Import/Export
China	Classified Management of Enterprises	Import/Export
EU	AEO	Import/Export
Japan	AEO	Import/Export
Jordan	Golden List	Import/Export
Korea	AEO	Import/Export
New Zealand	Secure Exports Partnership Scheme (SES)	Export
Norway	AEO	Import/Export
Singapore	Secure Trade Partnership (STP)	Import/Export
USA	Customs-Trade Partnership against Terrorism (C-TPAT)	Import

Appendix 2: AEO Programmes to be Launched in the Nearest Future

Country	Programme Title	Programme Type
Andorra	AEO (envisaged in winter 2010)	Import/Export
Botswana	Trans Kalahari Accreditation Scheme (envisaged in 2010)	Import/Export
Chile	AEO pilot (envisaged on 01.08.2009)	Export
Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)	AEO (envisaged in summer 2009)	Import/Export
Mexico	Alliance for Secure Trade (a pilot envisaged in November 2009)	Import
San Marino	AEO (envisaged in winter 2010)	Import/Export
Serbia	Procedure for Simplified Declaring of Goods (test phase started in March 2009)	Import/Export
Switzerland	AEO (envisaged in fall 2009)	Import/Export

Bibliography

- Canada Border Services Agency, Partners in Protection (PIP) Evaluation Study, October 2006, available at www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reportsrapports/aeve/2006/pip-pep-eng.html
- CBP.gov, "Japan, U.S. Sign Arrangement to Align Security Standards for Cross-Border Business", available at www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/07012009_2.xml
- European Commission, Taxation and Customs Union, "Authorised Economic Operator", last update 19.03.2009, available at http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_security/aeo/index_en.htm
- Singapore Customs, Handbook on Secure Trade Partnership, available at www.customs.gov.sg/NR/rdonlyres/E00E7163-694A-45F9-8803-D65C8952F040/16767/STP_Handbook.pdf
- WCO, SAFE Framework of Standards, June 2007, available at www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf
- WCO SAFE Framework of Standards, "List of Members", 2.06.2009, available at www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Enforcement/WCO%20TABLE%20Intention%20to%20implement%20the%20FOS-%20ENFR_June.pdf
- WCO, Revised Kyoto Convention, General Annex – Chapter 3 Guidelines on Clearance and other Customs formalities – Part 7 – Special procedures for authorized persons, available at www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html
- WCO ROCB Asia Pacific, "AEO Best Practice of Australia and China Customs", Regional Best Practice Study on Authorised Economic Operator, No.3, April 2008, p.8. U.S. CBP, 2008 – A Year in Review, available at www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/2008_year_review.ctt/2008_year_review.pdf
- U.S. C-TPAT, available at www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat

Überlegungen zur Neufassung der VO (EG) Nr. 1383/2003

**Günther Häring
Bundesfinanzdirektion Südost, München**

Die Marken- und Produktpiraterie ist einer der am stärksten wachsenden Kriminalitätsbereiche weltweit und hat sich zu einer ernsthaften Bedrohung nicht nur für einzelne Unternehmen und Wirtschaftszweige sondern auch für Verbraucher entwickelt. Dieser Entwicklung hat die Europäische Kommission Rechnung getragen und mit der VO (EG) Nr. 1383/2003 den Zollbehörden der Europäischen Union ein Medium für den Kampf gegen Marken- und Produktpiraterie an die Hand gegeben, das zu einer enormen Steigerung der Aufgriffe von Fälschungen und zu beispiellos spektakulären Erfolgen geführt hat.

Seit der Einführung dieser Vorschrift im Juli 2004 konnten sowohl Zollbehörden als auch Rechtsinhaber umfangreiche Erfahrungen sammeln. Grundsätzlich kann resümiert werden, dass sich das Verfahren der Aussetzung der Überlassung bzw. Zurückhaltung von Waren sehr bewährt hat.

Dennoch zeigt die praktische Erfahrung, dass die derzeit geltenden Bestimmungen durchaus Verbesserungspotenzial besitzen. Aus diesem Grund wurde von der EU-Kommission – Generaldirektion TAXUD eine Arbeitsgruppe zur Überarbeitung der VO (EG) Nr. 1383/2003 einberufen. Im Folgenden werden die Eckpunkte der derzeitigen Überlegungen und Diskussionen skizziert.

Der Anwendungsbereich der Verordnung soll grundsätzlich an den modernisierten Zollkodex angeglichen werden. Die in Art. 1 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1383/2003 beschriebenen „Situationen“ sollen begrifflich und verfahrensrechtlich an die neuen Zollvorschriften angepasst werden.

Zudem soll der Schutzzumfang der derzeit geltenden Verordnung um weitere Rechte erweitert werden. Grund für diese Überlegungen ist, dass sich das Tätigwerden der Zollbehörden sogar bei schwierig zu prüfenden Rechten wie den Patenten und ergänzenden Schutzzertifikaten sehr bewährt. Dennoch gewährt diese Verordnung keinen umfassenden Schutz, einzelne Rechte bleiben ausgenommen. Hier steht nun zur Diskussion, Rechte wie Gebrauchsmuster oder nicht registrierte Marken mit aufzunehmen, um den Rechtsinhabern weiteren Schutz ihrer Rechte einzuräumen.

Es besteht unter den einzelnen Mitgliedstaaten allgemeiner Konsens, dass Grauiporte als Schutzrechtsverletzungen zu werten sind. Insofern stehen sie den Fälschungen gleich. Daher steht derzeit zur Disposition, die Parallelimporte ebenfalls in den Regelungsgehalt der VO aufzunehmen.

Die derzeitige Sonderregelung für den Reiseverkehr in Art. 3 Abs. 2 der derzeitigen Fassung bedeutet in der Praxis für die Zollbehörden einen erhöhten Prüfungsaufwand. Nach dieser Vorschrift betrachten die Mitgliedstaaten Waren ohne kommerziellen Charakter, die sich im persönlichen Gepäck von Reisenden in den Grenzen befinden, die für die Gewährung einer Zollbefreiung festgelegt sind, als aus dem Geltungsbereich der Verordnung ausgeschlossen, wenn keine konkreten Hinweise vorliegen, die auf gewerbliches Handeln schließen lassen. Da jede dieser Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein muss, um die Ausnahme gewähren zu können, ist die praktische Umsetzung dieser Vorschrift vielerorts problematisch. So muss z.B. auch in den Fällen, in denen die Reisefreimengen überschritten sind – hierbei ist zu beachten, dass bei der Berechnung auch der Wert der mitgebrachten Waren berücksichtigt werden muss, die nicht im Verdacht einer Schutzrechtsverletzung stehen – immer eine Aussetzung der Überlassung bzw. Zurückhaltung verfügt werden, auch wenn keine Anhaltspunkte für eine kommerzielle Verwendung bestehen und es sich insgesamt nur um wenige Artikel handelt.

Auch besteht kein vernünftiger Grund, warum Kleinmengen im Postverkehr anders behandelt werden sollen als im Reiseverkehr. Es wird daher diskutiert, die bisherige Reiseverkehrsregelung in der Verordnung vollständig zu streichen. Dies wäre nur konsequent im Sinne einer harmonisierten Handlungsweise der Zollbehörden in der EU, zumal nicht alle Mitgliedstaaten von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch machen.

Im Sinne eines einheitlichen und effizienten Verwaltungshandelns sollen auch die Vorschriften, die sich mit der Stellung und Bearbeitung der Anträge auf Tätigwerden befassen, präzisiert werden. So wird derzeit diskutiert, den Zollbehörden exakte Rahmenbedingungen für eine Bewilligung aber auch eine Ablehnung eines Antrags zu geben. Die jetzigen Vorschriften enthalten solche Regelungen nur bedingt.

Kernstück der derzeitigen Überlegungen und Planungen ist aber das Verfahren der Aussetzung der Überlassung bzw. Zurückhaltung selbst. Grundsätzlich besteht Konsens darin, dass sich das vereinfachte Vernichtungsverfahren gemäß Art. 11 VO (EG) Nr. 1383/2003 sehr bewährt hat. Gerichte werden oft nur noch in Ausnahmefällen mit der Prüfung befasst. Aus diesem Grund wird erwogen, das bisher als vereinfachtes Vernichtungsverfahren bekannte Vorgehen als Regelverfahren zu implementieren. Gerichte sollen dann nur noch in Ausnahmefällen befasst werden, nämlich dann, wenn gegen das Regelverfahren widersprochen wird.

In den letzten Jahren ist der Postverkehr zunehmend zum Hauptverkehrszweig für schutzrechtsverletzende Waren geworden. Wurden noch vor 2 Jahren weniger als 42% der Aufgriffe im Postverkehr erzielt, nimmt er nun in den neuesten Statistiken mehr als 59% aller erzielten Aufgriffe ein. Das Tätigwerden der Zollbehörden wird dadurch schon alleine durch die schiere Masse der potenziell schutzrechtsverletzenden Warensendungen erheblich erschwert. Nicht nur die Zollbehörden, auch die Vertreter der Rechteinhaber gelangen hier an ihre personellen und finanziellen Grenzen. Aus diesem Grund bestehen ernstzunehmende Überlegungen, für Kleinsendungen ein besonderes vereinfachtes Verfahren einzuführen, wonach bei Verdacht einer Schutzrechtsverletzung Wa-

rensendungen, deren Wert nicht mehr als eine bestimmte Summe ausmacht, durch die Zollbehörden auf Staatskosten vernichtet werden, sofern der Zollanmelder, Eigentümer oder Besitzer der Waren nicht ausdrücklich widerspricht.

Das Verfahren des Tätigwerdens der Zollbehörden hat sich grundsätzlich in der Praxis bewährt und soll daher beibehalten werden. Allerdings hat sich gezeigt, dass die Frist von 3 Arbeitstagen, die ein Rechtsinhaber zur Antragstellung zur Verfügung hat, in vielen Fällen nicht ausreicht. Daher wird derzeit diskutiert, diese Frist auszudehnen.

Abschließend bleibt zu bemerken, dass die oben stehenden Ausführungen unvollständig sind und lediglich den derzeitigen Diskussionstand in der Arbeitsgruppe zur Änderung der VO (EG) Nr. 1383/2003 widerspiegeln. Die letztendliche und gültige Ausgestaltung der neuen Vorschriften können daraus nicht abgeleitet werden.

Produktpiraterie – Die anwaltliche Sicht: Ein Plädoyer für einen ausgewogenen Interessenausgleich

Marian Niestedt
Rechtsanwalt, Graf von Westphalen, Hamburg

Einleitung

Dem Thema „Produktpiraterie“ kann man sich auf verschiedene Weise nähern. Mein Vorredner, Herr Häring, hat sich insbesondere mit der Reform der Produktpiraterieverordnung beschäftigt. Eine ganz andere Herangehensweise findet sich in den Schlussanträgen des Generalanwaltes Luis Ruiz-Jarabo Colomer in der Rechtssache „Beechan“¹⁾. Herr Ruiz-Jarabo Colomer führte dort aus: „die Vielzahl der Bedeutungen des Begriffs „Pirat“ (aus dem griechischen *πειρατής* [peirates]: Bandit, Plünderer) ist überraschend, jedes Kind ist in der Lage, diesen Archetypus als Substantiv zu beschreiben, in dem es lediglich seine charakteristischen Eigenschaften aufzählt: das Holzbein, den Haken anstelle der Hand, den ungepflegten Bart und die Augenklappe, zwingender Tribut an die Entscheidung für diesen so gefährlichen Lebensstil voller Abenteuer und Gefahren.“

Die Wirklichkeit der Produktpiraterie, von der hier die Rede ist, hat nicht nur wenig gemein mit der Romantik von Piratenfilmen. Denn der Schaden für die Wirtschaft ist immens – nach Schätzungen macht der Handel mit gefälschten Waren 5-10% des Welt Handels aus.²⁾ Zugleich kann die Produktfälschung mit einem erheblichen Gesundheitsrisiko verbunden sein, wie im Fall des Handels mit Arzneimitteln. Die Realität ist auch weitaus komplexer als das bipolare Verhältnis zwischen dem Piraten und dem rechtmäßigen Eigentümer. Denn neben dem Rechtsinhaber und dem Verletzter sind bei der „Grenzbeschlagnahme“³⁾ auch die Interessen des Staates bzw. der Zollverwaltung sowie die Interessen anderer Betroffener wie z.B. die des Anmelders, des Besitzers oder des Eigentümers der Ware zu berücksichtigen, insbesondere wenn diese keine Kenntnis von einer Schutzrechtsverletzung haben.

- 1) EuGH Rs. C-132/07 – „Beecham“, Schlussanträge des GA Ruiz-Jarabo Colomer vom 8.4.2008 Rn. 2, noch nicht in amtl. Slg. veröffentlicht; mit Beschluss vom 12.3.2009 wurde die Rechtssache gestrichen.
- 2) Die Internationale Handelskammer (ICC) beziffert den Warenwert, der weltweit mit gefälschten Produkten umgesetzt wird, auf 600 Mill. Dollar; zur Statistik auch Gärtner/Worm, Möglichkeiten zur Bekämpfung von Produktpiraterie (Teil I), Mitt. 6/2007, 254.
- 3) Streng genommen handelt es sich bei den Fällen, die von der Produktpiraterieverordnung erfasst werden, nicht um Beschlagnahmen, sondern um eine Aussetzung der Überlassung der Ware im Fall der Annahme einer Zollanmeldung bzw. um eine Zurückhaltung der Ware, wobei der zollrechtliche Status der Ware in diesen Fällen nicht eindeutig ist. Liegt ein Fall der Produktpiraterie vor, müsste die Zollanmeldung für ungültig erklärt werden.

Freihandel vs. Schutz geistigen Eigentums

Das Erfordernis der Berücksichtigung verschiedener Interessen ergibt sich aus der Produktpiraterieverordnung selbst, wenn es im zweiten Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 1383/2003 heißt: „[...] es sollten Maßnahmen zur Bekämpfung dieser illegalen Praktiken ergriffen werden, ohne jedoch den rechtmäßigen Handel in seiner Freiheit zu beeinträchtigen“.

Denn letztlich ist die Abwägung zwischen den Interessen der Betroffenen auch immer eine Abwägung zwischen dem Freihandel und dem Schutz des geistigen Eigentums. Das bedeutet nicht, dass die Produktpiraterieverordnung nicht der effektiven Bekämpfung der Produktpiraterie dienen sollte. Dass der Verfolgung dieses Zweckes Grenzen gesetzt sind, hat der EuGH aber auch in den sog. Transitfällen⁴⁾ deutlich gemacht. Bekanntlich hat der EuGH in der Entscheidung „Diesel“ – vereinfacht gesagt – festgestellt, dass der reine Transit im Durchfuhrland nicht zu einer Verletzung des inländischen Markenrechts führt, wenn die Durchfuhr nicht notwendigerweise das Inverkehrbringen der Waren in diesem Durchfuhrmitgliedstaat bedeutet.⁵⁾ Zwar hat der EuGH in der Entscheidung nicht die Produktpiraterieverordnung ausgelegt, sondern die Markenrichtlinie. Es ging aber der Sache nach um eine Abwägung zwischen der Warenverkehrsfreiheit und dem Schutz des geistigen Eigentums, die im Ergebnis zu einer Einschränkung des Markenschutzes führt.⁶⁾

Auch ansonsten ist nicht nur das Interesse an einer möglichst effektiven Anwendung der Produktpiraterieverordnung zu beachten, sondern dieses ist in Einklang mit den Interessen der sonstigen Betroffenen zu bringen.

Interesse der Rechtsinhaber

Gerade für die Rechtsinhaber hat sich die Grenzbeschlagnahme im Großen und Ganzen bisher bewährt. Das bedeutet nicht, dass nicht Verbesserungsbedarf besteht. Dieser folgt insbesondere aus der zunehmenden Quantität und der geänderten Qualität von Schutzrechtsverletzungen. Die Fälschungen werden immer aufwendiger und in Zeiten

4) EuGH Rs. C-383/98, GRUR Int. 2000, 317 – „Polo/Lauren“; C-60/02, GRUR Int. 2004, 317 – „Rolex“; Rs. C-115/02, GRUR Int. 2004, 39 – „Rioglass“; Rs. C-405/03, GRUR 2006, 146 – „Class International“.

5) EuGH Rs. C-281/05, GRURInt. 2007, 146 – „Diesel“; BGH WRP 2007, 1185, 1187 – „Diesel II“; dazu auch Rinnert/Witte, Anwendung der Grenzbeschlagnahmeverordnung auf Markenware in Zollverfahren, GRUR 2009, 29; van Hezewijk, Montex and Rolex – Irreconcilable Differences? A Call for a Better Definition of Counterfeit Goods, IIC 2008, 775.

6) Die Unterscheidung von Rinnert/Witte, Anwendung der Grenzbeschlagnahmeverordnung auf Markenware in Zollverfahren, GRUR 2009, 29, nach der Art des Nichterhebungsverfahrens steht m.E. im Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH, die in jedem Fall, und damit beispielsweise auch im Fall der aktiven Veredelung im Nichterhebungsverfahren, die konkrete Gefahr der Vermarktung der Ware im Durchfuhrstaat verlangt.

der Globalisierung und des Internets ändert sich auch die Art und Weise des Handels mit der Ware.

Daher besteht durchaus ein legitimes Interesse daran, etwa den Anwendungsbereich der Produktpiraterieverordnung auf Fälle des Parallelimports oder auf nicht eingetragene Marken zu erweitern, wobei es gerade in Fällen von Parallelimporten schwierig sein dürfte, den Verdacht einer Rechtsverletzung festzustellen. Ein weiteres Problem, das Herr Häring bereits angesprochen hat, sind die Kleinsendungen. Auch insoweit besteht durchaus Handlungsbedarf.

Interesse der Betroffenen

Probleme

Der Schutz des geistigen Eigentums darf aber nicht einseitig zu Lasten der sonstigen Betroffenen gehen. Schon die Produktpiraterieverordnung in ihrer derzeitigen Form kann in ihrer Anwendung für den Anmelder, den Besitzer, den Eigentümer oder den Empfänger der Ware problematisch sein.

Bereits wenn der Zoll den Verdacht hat, dass eine Schutzrechtsverletzung im Anwendungsbereich der Produktpiraterieverordnung vorliegt, wird die Ware zurückgehalten bzw. nicht überlassen. Der Verdacht der Verletzung geistigen Eigentums muss zwar hinreichend begründet sein. Im Gegensatz zur nationalen Beschlagnahme muss die Schutzrechtsverletzung jedoch nicht offensichtlich sein, sodass die Eingriffsschwelle im Anwendungsbereich der Produktpiraterieverordnung herabgesetzt ist. Diese niedrige Eingriffsschwelle ist aber nicht unproblematisch. Denn die Aussetzung der Überlassung der Ware bzw. das Zurückhalten der Ware kann für die Betroffenen mit erheblichen Nachteilen verbunden sein. Diese haben z.B. Lieferverpflichtungen einzuhalten und können auf ein schnelles Überlassen der Ware angewiesen sein.

Hinzu kommt, dass die Schutzrechtsverletzung kontrovers oder schwierig festzustellen sein kann, etwa im Fall einer Patentrechtsverletzung, oder wenn der vermeintliche Verletzer des Schutzrechts ein Recht daran geltend machen kann, beispielsweise weil er ein lizenzrechtliches Benutzungsrecht an der Ware hat.⁷⁾ Zugleich ist der Zoll, will er den Verdacht einer Schutzrechtsverletzung feststellen, wesentlich von den Angaben des Rechtsinhabers abhängig. Praktisch ist es dem Zoll kaum möglich, eine eigene rechtliche Prüfung vorzunehmen.

Beim vereinfachten Verfahren nach Art. 11 der Verordnung können die Zollbehörden zudem die zurückgehaltenen Waren mit Zustimmung des Rechtsinhabers vernichten lassen, ohne vorher eine Rechtsverletzung feststellen zu müssen. Erforderlich ist nur, dass

7) Vgl. auch Lunze, Grenzbeschlagnahme – ein zu scharfes Schwert, in: Götting/Lunze, Überprotektion durch Geistiges Eigentum?: Festschrift zum 10-jährigen Jubiläum des Studienganges „International Studies in Intellectual Property Law“, 167.

der Rechtsinhaber innerhalb von zehn Tagen oder im Fall leicht verderblicher Ware innerhalb von drei Tagen nach Zugang seiner Unterrichtung den Zollbehörden schriftlich mitteilt, dass eine Rechtsverletzung vorliegt und ihnen zusätzlich die Zustimmung des Anmelders, des Besitzers oder des Eigentümers der Waren zur Vernichtung der Waren übermittelt. Es genügt also bereits die Zustimmung einer dieser Personen. Verstärkt wird die Problematik dadurch, dass der Rechtsinhaber die bestehenden Fristenregelungen zum Nachteil der Betroffenen ausnutzen kann. Die zehntägige Frist zur Mitteilung durch den Rechtsinhaber, dass die Ware geistiges Eigentum verletzt, kann auf Antrag des Rechtsinhabers um weitere zehn Arbeitstage verlängert werden. Dazu muss allerdings gesagt werden, dass die Zollbehörden an eine solche Fristverlängerung regelmäßig hohe Anforderungen stellen. Das größere Problem in der Praxis ist, dass Rechtsinhaber die Bestimmungen der Produktpiraterieverordnung dazu ausnutzen, um von den Zollbehörden Namen und Daten des vermeintlichen Verletzers nach Art. 9 Abs. 3 der Produktpiraterieverordnung in Erfahrung zu bringen.

Derzeitiges Schutzniveau

Die Betroffenen sind nach der Produktpiraterieverordnung nicht ohne Schutz. Vielfach greift dieser Schutz aber zu spät ein oder ist aus anderen Gründen unzureichend.

Gegen die Aussetzung der Überlassung bzw. Zurückhaltung kann Einspruch eingelegt werden. Dabei wird allerdings nicht geprüft, ob tatsächlich eine Schutzrechtsverletzung vorliegt, sondern lediglich ob der Verdacht einer Schutzrechtsverletzung bestand. Die Prüfung obliegt den Gerichten. Der Einspruch hat zudem keine aufschiebende Wirkung. Daher ist die Einlegung eines Einspruchs ein wenig effektives Mittel aus Sicht der Betroffenen.

Eine weitere Möglichkeit stellt das Erwirken der Überlassung nach Art. 14 der Produktpiraterieverordnung dar. Danach kann der Anmelder, Eigentümer, der Einführer, der Besitzer oder der Empfänger der Waren gegen Sicherheitsleistung die Überlassung der Ware oder die Aufhebung ihrer Zurückhaltung erwirken. Voraussetzung ist allerdings u.a., dass sämtliche Zollförmlichkeiten eingehalten wurden und das zuständige Markengericht keine Sicherungsmaßnahme zugelassen hat. Diese Möglichkeit ist zudem auf Waren beschränkt, die im Verdacht stehen, ein Geschmacksmusterrecht, ein Patent, ein ergänzendes Schutzzertifikat oder ein Sortenschutzrecht zu verletzen. Die Bestimmung gilt nicht für Marken- und Urheberrechte.

Weiterhin soll Art. 12 der Produktpiraterieverordnung vor Missbrauch durch den Rechtsinhaber schützen. Die dem Rechtsinhaber übermittelten Informationen dürfen nur für die in der Produktpiraterieverordnung vorgesehenen Zwecke verwendet werden. Jede andere, nicht gestattete Verwendung kann dazu führen, dass der Antrag auf Tätigwerden der Zollbehörden ausgesetzt wird. Allerdings hat sich Art. 12 in der Praxis bisher eher als ein stumpfes Schwert erwiesen.

Schließlich ist ein Amtshaftungsanspruch denkbar,⁸⁾ wobei das Vorliegen der Voraussetzungen, insbesondere die schuldhafte Verletzung einer Amtspflicht, regelmäßig nicht nachzuweisen sein wird.

Mögliche Verbesserung des Schutzes von Drittinteressen

Da die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten meines Erachtens zu Recht als unzureichend angesehen werden, werden darüber hinaus gehende Lösungen für Anmelder, Besitzer und Eigentümer der Ware diskutiert.

Die deutsche Gruppe der Internationalen Vereinigung für den Schutz des geistigen Eigentums hat de lege ferenda vorgeschlagen, die Feststellung des Verdachts einer Schutzrechtsverletzung den Spezialgerichten im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes zu überlassen.⁹⁾ In Anlehnung an § 142a Abs. 4 PatG sollte die Möglichkeit bestehen, im Fall des Widerspruchs des Importeurs gegen die Ablehnung der Überlassung bzw. gegen das Zurückhalten der Ware Einspruch einzulegen und die Spezialgerichte mit der Prüfung des Verdachtsmomentes zu befassen.⁹⁾ Zwar ist im Fall des vereinfachten Vernichtungsverfahrens bereits jetzt die Möglichkeit eines Widerspruchs gegen die Vernichtung der Ware gegeben, die regelmäßig zu einem gerichtlichen Verfahren zur Feststellung der Schutzrechtsverletzung führt. Der Vorschlag der Überprüfung eines Verdachtsmomentes geht jedoch darüber hinaus.

Gegen den Antrag auf Tätigwerden der Zollbehörden nach Art. 5ff. der Produktpiraterieverordnung stehen dem Einführenden ausdrücklich keine Rechtsschutzmöglichkeiten offen. Diskutiert wird daher die Möglichkeit eines Antrags nach §§ 823, 1004 BGB vor den Spezialgerichten gegen den Rechtsinhaber auf Rücknahme oder Eingrenzung des Grenzbeschlagnahmeantrags.¹⁰⁾ Soweit es dabei darum geht, als potenzieller Verletzer von der Verdachtsliste gestrichen zu werden, muss der vermeintliche Verletzer allerdings von seiner Auflistung Kenntnis haben. Vor allem stellt sich das Problem der Beeinträchtigung einer geschützten Rechtsposition, solange es noch nicht zu einer Aussetzung der Überlassung bzw. Zurückhaltung von Waren kommt. Ich habe daher Zweifel, ob sich ein solcher Anspruch derzeit begründen lässt. Es wäre aber wünschenswert, wenn der Gesetzgeber die Möglichkeit eines Antrags auf eine Erklärung durch den Rechtsinhaber schaffen würde, dass sich sein Grenzbeschlagnahmeantrag nicht auf die Waren eines bestimmten vermeintlichen Verletzers bezieht. Eine solche Möglichkeit wäre auch weniger einschneidend als den vermeintlichen Rechtsverletzer darauf zu verweisen, einen Antrag auf die Löschung einer Marke zu stellen oder die Nichtigkeit eines Patentes feststellen zu lassen.

8) Kraus, Schutz geistigen Eigentums durch den Zoll, ZfZ 2009, 85, 91; Art. 19 VO (EG) Nr. 1383/2003 verweist insoweit auf das Recht der Mitgliedstaaten.

9) AIPPI, Haft u.a., Grenzbeschlagnahme und andere Eingriffsmöglichkeiten gegen Verletzer, 4.3.2009, I.6).

10) Lunze, Grenzbeschlagnahme – ein zu scharfes Schwert, in: Götting/Lunze, Überprotektion durch Geistiges Eigentum?: Festschrift zum 10-jährigen Jubiläum des Studienganges „International Studies in Intellectual Property Law“, 167, 175ff.

Daneben sollte wie bei der nationalen Grenzbeschlagnahme die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Rechtsinhaber bezüglich einer konkreten Sendung auf die Durchführung einer „Grenzbeschlagnahme“ verzichtet.¹¹⁾ Das wäre gerade sinnvoll, um eine Einigung zwischen dem Rechtsinhaber und den sonstigen Betroffenen zu ermöglichen.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Art. 14 der Grenzbeschlagnahmeverordnung auf Marken- und Urheberrechte. Schließlich müsste die Missbrauchsvorschrift des Art. 12 der Produktpiraterieverordnung in der Praxis auch tatsächlich durchgesetzt werden.

Inanspruchnahme Dritter

Der Ausgleich der Interessen der verschiedenen Betroffenen setzt sich auch auf der Ebene der Kostentragung fort. Zunächst sieht die Produktpiraterieverordnung eine Kostentragung durch den Rechtsinhaber vor. Die Frage eines möglichen Anspruchs des Rechtsinhabers auf Erstattung der von der Zollbehörde erhobenen Gebühren oder sonstiger Kosten wie Lagerkosten ist in der Produktpiraterieverordnung selbst nicht geregelt. Da die Rechtsverletzer (also Absender der Ware, Importeure oder Käufer) häufig nicht zu ermitteln oder insolvent sind, richtet sich der Anspruch dann gegen Frachtführer, Spediteure oder Lagerhalter. Diese handeln jedoch regelmäßig schuldlos, sodass Ansprüche wegen Täterschaft oder Teilnahme insoweit ausscheiden. Mit der Beschlagnahmeanordnung der Zollbehörde endet auch die Eigenschaft als markenrechtlicher Verletzer im Sinne des Markengesetzes.¹²⁾

Nicht ausgeschlossen ist im konkreten Fall eine Inanspruchnahme als Störer. Allerdings dürfen hier die Anforderungen nicht überspannt werden. Auch insoweit sind die Interessen der Betroffenen, die selbst keine Schutzrechtsverletzer sind, zu schützen. Eine Störerhaftung setzt die Verletzung einer zumutbaren Prüfungspflicht voraus. Eine allgemeine Prüfungspflicht des Frachtführers, Spediteurs oder Lagerhalters zur Untersuchung der Waren auf etwaige Verletzungen von Schutzrechten besteht nicht.¹³⁾ Nach dem Störerbegriff des BGH setzt die Haftung des Störers die Verletzung von Prüfungspflichten voraus, deren Umfang sich nach den Umständen des Einzelfalls bestimmt.¹⁴⁾ Einem Unternehmen, das widerrechtlich gekennzeichnete Waren transportiert oder lagert, ist grundsätzlich nicht zuzumuten, die Ware nach möglichen Rechtsverletzungen zu untersuchen.¹⁵⁾ Nur wenn die Transportperson oder der Lagerhalter positive Kenntnis von

11) Das ist nach Art. 12 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1383/2003 bisher nicht möglich. Der Rechtsinhaber läuft dann Gefahr, dass der Antrag auf Tätigwerden für den aktuellen Geltungszeitraum ausgesetzt wird. Für die Möglichkeit einer Einigung nach der VO (EG) Nr. 1383/2003 aber Vrins/Schneider, *Enforcement of Intellectual Property Rights through Border Measures*, Rz. 3.333ff.

12) OLG Köln GRUR-RR 2005, 342 – „Lagerkosten nach Grenzbeschlagnahme“.

13) BGH GRUR 2004, 860 – „Internet-Versteigerung“, siehe auch bereits BGH GRUR 1957, 352, 353 – „Pertussin II“; OLG Hamburg GRUR-RR 2007, 350, 351 – „YU-GI-OH!-Karten“.

14) BGH GRUR 2004, 860, 864 – „Internet-Versteigerung“.

15) Fezer, *Markenrecht*, 4. Aufl. 2009, § 148 Rn. 10.

dem rechtsverletzenden Charakter der Waren erhält und dann nicht an der sofortigen Beseitigung des Stöorzustandes mitwirkt, kann eine Störerhaftung begründet werden. Diese positive Kenntnis wird nicht bereits durch die Mitteilung des Zolls über den Verdacht einer Rechtsverletzung begründet.¹⁶⁾ Eine konkrete Prüfungspflicht entsteht erst mit Kenntnis einer gerichtlichen Entscheidung, d.h. ihrer Zustellung.

Hingewiesen sei noch auf eine neuere Entscheidung des EuGH – „Schenker“ –, nach der eine Einigung des Rechtsinhabers mit dem Empfänger der Ware über die Vernichtung der Ware im vereinfachten Verfahren nicht die Verhängung eines Bußgeldes gegen den Spediteur nach nationalem Recht hindert.¹⁷⁾

Europäisierung und Harmonisierung des Rechts als Mittel zum Interessenausgleich

Wie gezeigt, ist mit einer Grenzbeschlagnahme immer auch die Prüfung der Interessenlage der Beteiligten verbunden, sei es hinsichtlich der Durchsetzung der rechtlich geschützten Interessen, hinsichtlich einzelner materiell-rechtlicher Fragen wie dem Transit oder hinsichtlich der Frage, wer letztlich für die Kosten aufkommen muss.

Die Grenzbeschlagnahme ist unverzichtbar für die Bekämpfung der Produktpiraterie und hat sich als effektives Instrument zur Bekämpfung von Fälschungen erwiesen. Letztlich hängt die Effektivität der Produktpiraterieverordnung aber zum einen von einer einheitlichen Umsetzung innerhalb der EG ab, zum anderen bedarf es internationaler Anstrengungen, um die Produktpiraterie wirklich effektiv bekämpfen zu können.

Die Praxis zeigt, dass die Zusammenarbeit der Zollbehörden innerhalb der EG noch verbesserungsbedürftig ist. Insoweit ist die jüngste Schaffung einer gemeinschaftlichen Beobachtungsstelle im April dieses Jahres ein weiterer Schritt, aber erstens muss sie diese in der Praxis noch beweisen und zweitens reicht die Schaffung einer Beobachtungsstelle nicht aus, um Defizite in der Kooperation der Behörden zu beheben. In der Praxis beweisen muss sich auch das neue IT-Verfahren ZGR-online, über das Rechtsinhaber ihre Anträge auf Tätigwerden der Zollbehörden online, d.h. über das Internet, bei der Zollbehörde einreichen können. Wünschenswert wäre hier gewesen, dass von vornherein ein EU-weites Datenaustauschsystem geschaffen worden wäre. Ein solches ist derzeit erst angekündigt.¹⁸⁾

Erforderlich erscheint mir die weitere Europäisierung und Harmonisierung des Rechts des geistigen Eigentums. Solange sich der materielle Schutzstandard für einzelne Rechte in den EG-Mitgliedstaaten unterscheidet und es zudem für einzelne Rechte nationa-

16) OLG Hamburg GRUR-RR 2007, 350, 352 – „YU-GI-OHI-Karten“; a.A. OLG Düsseldorf, Urt. v. 29.11.2007 – II-2 U 51/06, das die Unterrichtung durch den Zoll über die erfolgte Grenzbeschlagnahme jedenfalls in Verbindung mit der Zustellung der Klagschrift ausreichen lässt.

17) EuGH Rs. C-98/08 – „Schenker“, EuZW 2009, 968.

18) Application System for Action (AFAS).

le Beschlagnahmen gibt, deren Voraussetzung unter den Staaten abweichen, besteht die Gefahr, dass die Ware über die Staaten mit dem niedrigeren Schutzstandart eingeführt wird.¹⁹⁾ Die Vereinheitlichung des Schutzniveaus, etwa durch die Schaffung eines europäischen Patentgesetzes, erscheint mir daher erforderlich. Das gilt auch für die Schaffung eines europäischen Patentgerichtes sowie für die Harmonisierung der strafrechtlichen Bestimmungen.²⁰⁾

Daneben bedarf es aber auch Harmonisierungsbestrebungen auf internationaler Ebene. Dazu gehören das ursprünglich von der USA und Japan initiierte Anti-Counterfeiting Trade Agreement, aber auch der Abschluss bilateraler Abkommen, vor allem mit Ländern, die Ursprungsländer für Produktfälschungen sind.

Das alles wird allerdings nicht von heute auf morgen umsetzbar sein, sondern erst langfristig realisiert werden können. Auch im Rahmen der internationalen Harmonisierungsbestrebungen sollten aber nicht nur die Interessen der Rechtsinhaber, sondern auch diejenigen, die von den Schutzmaßnahmen, insbesondere der Grenzbeschlagnahme, betroffen sind, ausreichend Berücksichtigung finden.

19) Siehe bereits Igelmann, Die Grenzbeschlagnahme – ein wirksames Mittel zur Bekämpfung der Produktpiraterie?, ZfZ 2003, 398, 402.

20) Vorschlag für eine Richtlinie über strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung des Rechts des geistigen Eigentums, KOM(2006) 168 endg.; vgl. zur grundsätzlichen Kompetenz der EG zur Harmonisierung strafrechtlicher Aspekte EuGH Rs. C-176/03 – „Kommission/Rat“, NStZ 2008, 702.

Produktpiraterie – Zusammenfassung

Moderation: Gerda Koszinowski, Hauptzollamt Nürnberg
zusammengefasst von RA Johannes Rudolph, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster

Für den Workshop 1 saßen auf dem Podium Herr Günther Häring (Bundesfinanzdirektion Süd-Ost, Nürnberg/München) und Herr Marian Niestedt (Rechtsanwalt, Graf von Westphalen, Hamburg). Geleitet wurde die Diskussion von Frau Gerda Koszinowski, HZA Nürnberg.

Frau Koszinowski leitete die Diskussion mit einem kurzen eigenen Statement ein und wies darauf hin, dass sich die Änderungen der Produktpiraterie-Verordnung noch in einem frühen Stadium befänden, sodass etwaige Anregungen aus der Diskussionsrunde ggf. noch Berücksichtigung finden könnten.

Herr Dr. Gellert eröffnete die Diskussionsrunde. Er wies insbesondere darauf hin, dass schon vor längerer Zeit im Rahmen des MUSYC-Projektes das Vorhaben bestand, ein europaweites System zu schaffen. Seiner Auffassung nach bestünde die Möglichkeit, dieses Verfahren wieder aufzugreifen. Insbesondere wurden damals Videosequenzen erstellt, aus denen sich ergab, wie gefälschte und originale Waren zu unterscheiden seien. Herr Häring wies darauf hin, dass das Projekt MUSYC eine Art Machbarkeitsstudie gewesen sei und nicht geplant war, diese Software als fertige Software umzusetzen. Da verschiedene Länder der EU nicht gewillt seien, in diesem Bereich nationale Lösungen umzusetzen, werde seitens der Kommission derzeit intensiv daran gearbeitet, ein europaweites Informationssystem zu schaffen. Daher sollte im ersten Schritt eine europaweite Datenbank geschaffen werden, auf die alle Mitgliedstaaten bei den erfolgten Anträgen zugreifen könnten. Herr Niestedt ergänzte dazu, dass die praktische Durchführung insbesondere hinsichtlich des Informationsflusses auf Seiten der Rechteinhaber durchaus verbesserungswürdig sei.

Herr Reinhard Fischer (Deutsche Post DHL) wies auf die Kostenproblematik bei Transporteuren hin. Diese seien insbesondere durch etwaige Lagerkosten bei Untersuchungen seitens der Zollbehörde wirtschaftlich betroffen. Aufgrund der enormen Anzahl von Paketsendungen, insbesondere beispielsweise zur Weihnachtszeit, sei es nach Auffassung von Herrn Fischer nicht möglich, flächendeckend eine Lösung durch die Zollverwaltung zu schaffen. Er war der Auffassung, dass der Ursprung des Problems zu bekämpfen sei und nicht so sehr die Konsequenzen, die daraus entstünden. Auch aufgrund des geltenden Postgeheimnisses sei es für die Post beispielsweise nicht möglich, etwaige Kontrollen durchzuführen. Er sehe nur den Weg, durch politischen Druck in den Ursprungsstaaten bereits zu verhindern, dass derartige Problemwaren in den Wirtschaftskreislauf der EU gelangen könnten.

Herr Lothar Harings (Rechtsanwalt, Graf von Westphalen, Hamburg/Brüssel) wies ebenfalls darauf hin, dass es aufgrund der Vielzahl der Beteiligten nicht möglich sei, eine schwarz-weiß Malerei durchzuführen, sondern es vielmehr auch seitens der EU-Kommission erforderlich wäre, einen vernünftigen Interessensausgleich zu schaffen.

Herr Häring wies hinsichtlich des Beitrags von Herrn Fischer darauf hin, dass es aufgrund der Masse der Warensendungen für den Zoll schwierig sei, dieses Problem zu lösen. Es gäbe seiner Auffassung nach jedoch eine ganze Reihe von Maßnahmen, die dazu dienen würden, bereits den Ursprung der Waren zu bekämpfen. Auch sei die politische Brandmarkung ein wirksames Instrument, um einem großen Adressatenkreis kund zu tun, aus welchen Ländern oftmals Fälschungen in den europäischen Wirtschaftsraum gelangten. Jedoch werde seitens der Zollverwaltung auch der Dialog beispielsweise mit China gesucht, um auch auf diesem Wege eine Sensibilisierung für den Problembereich Produktpiraterie zu schaffen und hierdurch politischen Druck auszuüben.

Hinsichtlich der Fragen zum Reformprozess wies Herr Häring darauf hin, dass der EU-Kommission klar sei, dass ein wichtiger Punkt der Interessensausgleich sei. Aufgrund der Zielrichtung der Produktpiraterie-Verordnung sei es seiner Auffassung nach einleuchtend, dass die Verordnung von einer gewissen Richtung geprägt sei, dem Schutz der Europäischen Union vor dem Eindringen von Fälschungen. Dies diene auch dem Verbraucherschutz. Für den Schutz des freien Handels wies Herr Häring auf die Transparenz des Verfahrens hin und stellte auf die Möglichkeit ab, etwaige Sanktionen gegen Rechteinhaber zu verhängen, die das System missbrauchen würden. Die Produktpiraterie-Verordnung schaffe lediglich die Rahmenbedingungen für etwaige Schutzrechtsverletzungen, wobei diese sich lediglich gegen die Ware und nicht die Personen richte.

Herr Niestedt stellte ergänzend die Frage, wann überhaupt der Verdacht einer Schutzrechtsverletzung vorläge. Dabei sei man auf die Aussagen des Rechteinhabers angewiesen, sodass seiner Auffassung nach die Gerichte die Möglichkeit haben müssten, schnell festzustellen, ob eine derartige Schutzrechtsverletzung vorläge. Problematisch sei außerdem, dass manche Schutzrechte ohne Überprüfung vom Rechteinhaber eingetragen würden. Herr Niestedt war außerdem der Auffassung, dass die Missbrauchsklausel durchaus ausgeweitet und streng gehandhabt werden sollte. Hier sei die Bewertung des Missbrauches jedoch in der Praxis schwierig. Auch war er der Auffassung, dass eine Multinationalisierung erforderlich sei, wobei er diesbezüglich besonders auf den Aktionsplan mit China hinwies. Ein Problem sei es seiner Meinung nach jedoch, dass sich der Markt der Produktpiraterie zum Teil wirtschaftlich lohne. Zur Veranschaulichung wies er darauf hin, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den USA und der EU gäbe, was den Schutz eines Patentes angehe. In den USA sei der Erfinder geschützt, wohingegen in der EU der erste Anmelder der Inhaber des Schutzes sei. Eine Einigung war diesbezüglich zwischen den USA und der EU leider nicht möglich.

Frau Koszinowski wies dann darauf hin, dass die Verordnung noch an einigen Stellen sehr ungenau sei und daher eine Präzisierung von bestimmten Regelungen dringend erforderlich wäre. Herr Häring ergänzte, dass der Verfahrensstand derzeit noch nicht so

weit sei, dass derartige Terminologiefragen diskutiert würden. Vielmehr gehe es noch um die Verbesserung der Verfahrensschritte, wobei die Verordnung durchaus auch Verfahrensanweisungen geben solle und nicht lediglich einen möglichen Abriss des Verfahrens. Dies führe dazu, dass es weniger Interpretationsspielraum gäbe, was wiederum zu mehr Rechtssicherheit führe.

Herr Niestedt teilte den Zuhörern mit, dass sowohl das nationale Recht als auch das Gemeinschaftsrecht zusammen betrachtet werden müssten. Dabei müsse seiner Auffassung nach insbesondere eine Anpassung der Begrifflichkeiten auf beiden Ebenen erfolgen.

Herr Henke (Fachhochschule des Bundes) wies auf Art. 2 der Produktpiraterie-Verordnung hin, in dem auf die Herkunftsbezeichnungen beispielsweise von Lebensmitteln abgezielt werde, die seiner Meinung nach einen Systembruch darstelle, da es i.d.R. um klassische gewerbliche Schutzrechte gehe. Er erkundigte sich, ob diesbezüglich Änderungen vorbereitet würden. Herr Häring zeigte auf, dass sich an diesen geografischen Herkunftsangaben wohl nichts ändern werde. Dies sei auch vor dem Hintergrund der Fall, dass eine Vielzahl von Angaben aufgrund von bilateralen Abkommen als solche geschützt seien, sodass hier kein Konsens zu schaffen wäre.

Herr Witte (Fachhochschule des Bundes) fragte nach, ob geplant sei, die Harmonisierung hinsichtlich der Produktpiraterie-Verordnung ggf. durch Leitlinien durchzuführen. Nach den Ausführungen von Herrn Häring arbeite man derzeit an Leitlinien für das Antragsverfahren. Dort würden die derzeit bestehenden Anmerkungen umformuliert, um sie für den Geschäftsverkehr verständlicher zu machen. Nach Auffassung von Herrn Häring werde die Harmonisierung eher durch die Änderung der Verordnung erreicht.

Frau Koszinowski bedankte sich bei allen Teilnehmern und Referenten für die angeregte Diskussion und die zahlreichen interessanten Anmerkungen.

CO₂-Ausstoß als neuer harmonisierter Steuertatbestand

Günter Roeder

Rechtsanwalt/Fachanwalt für Steuerrecht, BASF SE, Ludwigshafen

Klimawandel als Begründung neuer Steuern und steuerähnlicher Belastungen beim Energieverbrauch

In den letzten ca. 20 Jahren hat sich die Diskussion über den Klimawandel in der Wissenschaft und in der Politik ständig verstärkt und schließlich allgemein die gesamte Bevölkerung erreicht. Seit ca. 10 Jahren sind immer mehr Menschen – speziell in Deutschland und der EU – zu der Überzeugung gekommen, dass ein Klimawandel tatsächlich stattfindet und negative Folgen nach sich zieht, sodass Maßnahmen gegen den Klimawandel erforderlich sind und die Politik entsprechende Beschlüsse fassen muss. Unterstrichen werden die Forderungen nach Maßnahmen durch einen Wandel im Sprachgebrauch. Es wird immer mehr von einer Klimakatastrophe oder einer Klimakrise gesprochen, wobei letzterer Begriff aktuell die Bedeutung des Klimawandels im Vergleich mit der Wirtschaftskrise aufzeigen soll.

Die weit überwiegende Meinung in der Wissenschaft geht davon aus, dass der Klimawandel von der Menschheit verursacht ist, konkret durch den Anstieg von sog. Treibhausgasen, wobei im täglichen Sprachgebrauch meistens das CO₂ genannt wird. Nach den Erkenntnissen der Wissenschaft hat der Anstieg der Treibhausgase seit 1900 bereits einen Temperaturanstieg von 0,8 °C bewirkt. Bei unverändertem Verhalten der Menschheit wird von einem Anstieg bis 2100 um 5 °C ausgegangen. Die meisten negativen Auswirkungen des Temperaturanstiegs – z.B. Anstieg des Meerwasserspiegels, Veränderung des Klimas ganzer Subkontinente und Meeresbecken – sollen nur dann vermieden werden können, wenn der Temperaturanstieg auf 2 °C begrenzt wird, wozu wiederum Voraussetzung ist, dass die Treibhausgase bis 2050 auf 50% des Niveaus von 1990 begrenzt werden.

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse und die Befürchtungen müssen ernst genommen werden. Als Konsequenz daraus sind globale Anstrengungen zur Minderung der Treibhausgase erforderlich. Global müssen die Anstrengungen deshalb sein, weil Klimagase nicht lokal, sondern global wirken. Für das weltweite Klima ist es ohne Bedeutung, wo Klimagase entstehen.

Sehr vereinfacht dargestellt müsste im Rahmen eines internationalen Abkommens jeder Staat den Ausstoß von Klimagasen begrenzen, wobei dies neben absoluten auch spezifische Reduzierungen sein können, insgesamt ist jedoch global eine absolute Reduzierung erforderlich. Schon in Anbetracht der Größe des erforderlichen Klimagas-Minderungsbedarfes, aber auch aus Gleichheitsgrundsätzen muss jeder Sektor und jede Emis-

sionsquelle innerhalb eines Staates Minderungen erbringen. Im Fokus der EU-Klimapolitik waren zunächst jedoch primär die energieintensive Industrie und die Kraftwerke, inzwischen aber auch die Automobilindustrie und die Luftfahrt. Ohne Reduzierungsanstrengungen weiterer direkter und indirekter Emissionsverursacher, z.B. privater Haushalte durch Heizung und Stromverbrauch, privater und öffentlicher Verkehr sowie der gesamten sonstigen gewerblichen Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung sind die Minderungsziele nicht zu erreichen.

Zur Erreichung der Klimaschutzziele steht der Politik neben dem Ordnungsrecht ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung. Ein einerseits sehr altes, jedoch neu erfundenes Instrument sind neue oder erhöhte Energiesteuern (z.B. auch als Ökosteuern bezeichnet). Die Energiesteuern werden im Zusammenhang mit Klimaschutzmaßnahmen nicht mehr klassisch als Fiskalmaßnahmen, sondern als marktwirtschaftliche Lenkungsinstrumente bezeichnet. Dies wird damit begründet, dass der Energieverbraucher durch die erhöhten Kosten angeregt wird, weniger und effizienter Energie einzusetzen.

Das seit wenigen Jahren am meisten diskutierte Instrument zur Klimagasbegrenzung ist jedoch der Emissionshandel, am besten bekannt in der Form des EU-Emissionshandel, der sich wiederum immer mehr den Energiesteuern annähert.

Grundlagen des EU-Emissionshandels

Ausgangspunkt des Emissionshandels ist der Gedanke, dass es sowohl ökologisch als auch ökonomisch sinnvoll ist, wenn Emissionsminderungen primär dort vorgenommen werden, wo sie am kostengünstigsten bewirkt werden können und nicht der Staat, sondern letztlich der Energieverbraucher weitgehend selbst darüber entscheidet, ob, wo und in welcher Höhe Emissionen verursacht werden. Zu diesem Zweck benötigen die Betreiber bestimmter Anlagen, die CO₂-Emissionen verursachen, entsprechende staatliche Erlaubnisse, d.h. staatliche CO₂-Berechtigungen. Das Besondere an diesen staatlichen Berechtigungen ist, dass der Inhaber sie im Markt (weitgehend) frei an Dritte übertragen darf. Als Folge des Systems entsteht ein Preis für CO₂, d.h. für CO₂-Berechtigungen. Außerdem werden CO₂-Reduktionen primär dort vorgenommen, wo es am ökonomischsten ist. Der Emissionshandel wird daher als marktwirtschaftliches System bezeichnet.

Ergänzend ist die Idee entwickelt worden, dass Unternehmen für die Durchführung bzw. Finanzierung von bestimmten nachgewiesenen und zusätzlich zertifizierten Klimagasreduktionen in Drittstaaten CO₂-Berechtigungen als staatliche Belohnung erhalten. Diese Berechtigungen können die Unternehmen grenzüberschreitend selbst bei eigenen Anlagen einsetzen oder ebenfalls am Markt handeln.

Im Detail setzt das System des Emissionshandels voraus, dass in einer ersten Stufe für einen Staat oder eine Region, z.B. die EU, die Menge der entstehenden Klimagase, insbesondere der CO₂-Ausstoß, durch Ordnungsrecht insgesamt durch eine Obergrenze

(Cap) auf einen Stand begrenzt wird, der unter einem bei einem üblichen Gang der Dinge zu erwartenden Ausstoß liegt. Die begrenzte staatliche oder regionale Menge muss anschließend auf die Sektoren innerhalb des Staates oder der Region heruntergebrochen bzw. verteilt werden, die gemäß politischen Vorgaben am Emissionshandel entweder teilnehmen oder nicht teilnehmen.

Beim EU-Emissionshandel wird die Summe der staatlichen Caps nicht einmal, sondern kontinuierlich im Laufe der nächsten Jahre reduziert. Bis 2020 soll eine absolute Reduktion um 20% auf Basis 1990 erreicht sein, die unter bestimmten Bedingungen sogar auf 30% angehoben werden kann. Am EU-Emissionshandel nehmen insbesondere die Betreiber von Anlagen der energieintensiven Industrie, Eigenkraftwerke der Industrie und Kraftwerke zur öffentlichen Versorgung teil.

Von Anfang an, also seit 2005, war beim EU-Emissionshandel schon vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die CO₂-Berechtigungen sowohl kostenfrei als auch kostenpflichtig an die Anlagenbetreiber vergeben können, wobei bis 2012 die kostenfreie Zuteilung weit überwiegen musste. In Deutschland betrifft die kostenpflichtige staatliche Vergabe von CO₂-Berechtigung bis Ende 2012 ausschließlich die Erzeuger von Strom aus fossilen Energien. Sie müssen – in der Summe aller Erzeuger betrachtet – ca. 14% der zugewiesenen CO₂-Berechtigungen kaufen. Im Übrigen erhalten die Stromerzeuger vom Staat in gleicher Weise kostenlose CO₂-Berechtigungen wie die anderen am Emissionshandel teilnehmenden Anlagenbetreiber.

Rein national betrachtet ist zunächst in jedem EU-Mitgliedstaat die Summe aller kostenfreien und kostenpflichtigen CO₂-Berechtigungen durch das jeweilige nationale Cap begrenzt. In der Praxis ergeben sich durch den grenzüberschreitenden Handel der Berechtigungen Verschiebungen nach oben und nach unten.

Die Deckung des individuellen Fehlbedarfs der Anlagenbetreiber an CO₂-Berechtigungen und deren Verkauf von nicht benötigten Berechtigungen erfolgen sowohl direkt zwischen den Unternehmen als auch an Börsenplätzen, an denen außerdem die EU-Mitgliedstaaten die kostenpflichtigen CO₂-Berechtigungen vermarkten bzw. versteigern. Darüber hinaus kann sich jede natürliche und juristische Person am Emissionshandel beteiligen, vorbehaltlich der Erfüllung gewisser Formvorschriften. Der Emissionshandel ist damit zwangsläufig auch für Spekulationsgeschäfte durch die betroffenen Anlagenbetreiber sowie durch Dritte offen.

Steuerähnliche Versteigerung von CO₂-Berechtigungen beim EU-Emissionshandel

Die EU-Mitgliedstaaten werden ab 2013 – jährlich stufenweise – immer mehr CO₂-Berechtigungen kostenpflichtig abgeben. Grundansatz des zukünftigen EU-Emissionshandels ist, dass die EU-Mitgliedstaaten auf Dauer 100% der insgesamt durch das EU-Gesamtcap begrenzten Berechtigungen an den Börsenplätzen versteigern. Zurzeit besteht

jedoch überwiegend in der Politik Einigkeit, dass eine volle Versteigerung mit Rücksicht auf die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie nicht kurzfristig umsetzbar ist. Daher sind zunächst folgende Übergangsregelungen vorgesehen:

- Volle Versteigerung ab 2013 bei der Elektrizitätserzeugung
- Im Übrigen werden grundsätzlich 20% der Berechtigungen in 2013 versteigert, wobei der Anteil bis 2027 auf 100% ansteigen soll.
- Betreiber von Anlagen, die im globalen Wettbewerb stehen („exposed sectors“), erhalten 100% kostenlose CO₂-Berechtigungen auf Basis von noch zu entwickelnden anspruchsvollen Benchmarks, um die Abwanderung von Industrieanlagen in Drittregionen ohne staatlich verursachte zusätzliche Klimaschutzkosten („carbon leakage“) zu vermeiden. Die kostenlose Zuteilung ist jedoch insgesamt begrenzt im Rahmen der EU-Klimaschutzziele bzw. der heruntergebrochenen Caps.
- Darüber hinaus sind finanzielle Entlastungen für Betreiber von stromintensiven Anlagen möglich, weil der EU-Emissionshandel die Strombezugspreise erheblich verteuert hat. Für die Kompensationen sind noch nationale und EU-Regelungen zu entwickeln, insbesondere auch unter EU-Beihilfegesichtspunkten.

Zurzeit sind noch sehr viele Fragen zur Ausgestaltung und zur Höhe der kostenlosen Zuteilungen von CO₂-Berechtigungen ab 2013 offen. Die energieintensive EU-Industrie hat wenig Planungssicherheit, wodurch die Investitionsplanung in der Wirtschaftskrise zusätzlich erheblich erschwert wird.

Die volle Versteigerung bei der Stromerzeugung ab 2013 dokumentiert, dass sich der EU-Emissionshandels weg vom ordnungsrechtlich-marktwirtschaftlichen sog. Cap and trade-Regime in Richtung eines fiskalischen Versteigerungs-Regimes entwickelt. Das Versteigerungs-Regime hat vergleichbare Belastungswirkungen für den Anlagenbetreiber wie CO₂- oder Öko- oder Energiesteuern, die ähnlich wie der Emissionshandel als marktwirtschaftliche Instrumente zur Verbesserung des Klimaschutzes bezeichnet werden, weil Steuern Anreize zur CO₂-Reduzierung und zur Effizienzverbesserung enthalten. Plakativ kann man die staatlich versteigerten CO₂-Berechtigungen auch als Steuermarken bezeichnen. Der einzige Unterschied des CO₂-Versteigerungs-Regimes gegenüber Steuern besteht darin, dass die CO₂-Berechtigungen übertragbar und kontingentiert sind, wodurch sich zwangsläufig schwankende Versteigerungskosten und -erlöse ergeben, während Steuersätze konstant bleiben, solange der Gesetzgeber nicht in die Steuersätze eingreift.

Fiskalisch hat der EU-Emissionshandel ein hohes Potenzial, sodass sich die EU-Finanzminister bereits massiv für das Versteigerungssystem interessieren und sich frühzeitig in die Diskussion über die Zuteilung von kostenlosen und kostenpflichtigen Berechtigungen eingeschaltet haben. Schon ohne zukünftig denkbare Hereinnahme weiterer Sektoren in den EU-Emissionshandel liegt heute das Einnahmepotenzial mittel und langfristig in Deutschland bei 12 Mrd. EUR pro Jahr unter der Prämisse von ca. 400.000 Berechtigungen und einem angenommenen Preis von 30 EUR je CO₂-Berechtigung. Auf EU-

Ebene liegt bei gleicher Preisannahme und ca. 2 Mio. zu versteigender CO₂-Berechtigungen das Einnahmepotenzial bei 60 Mrd. EUR pro Jahr. Ein Vergleich mit dem heutigen deutschen Aufkommen aus Steuern auf verheizte Mineralöle, d.h. ca. 9 Mrd. EUR pro Jahr, verdeutlicht zusätzlich die zukünftigen staatlichen Einnahmedimensionen.

Kritik an der Versteigerung von CO₂-Berechtigungen und am EU-Emissionshandel

Isoliert klimapolitisch betrachtet ist das Versteigerungs-Regime zur Erreichung der EU-CO₂-Minderungsziele nicht erforderlich. Die EU-Ziele werden ausschließlich durch das EU-Cap erreicht und gewährleistet. Es ist zwar nicht zu bestreiten, dass der Kostendruck als Folge der Versteigerung Effizienzverbesserungen und damit CO₂-Einsparungen – im Rahmen der technisch-wirtschaftlichen Möglichkeiten – beschleunigt. Diese CO₂-Einsparungen führen jedoch nicht zu einer Übererfüllung der EU-CO₂-Minderungsziele. Gleichzeitig führen nämlich die CO₂-Einsparungen als Folge der Versteigerung tendenziell zu einer Verminderung der Kosten der CO₂-Berechtigung. Letzteres bewirkt tendenziell gegenläufig, dass bei Dritten an anderer Stelle CO₂-Einsparungsmaßnahmen unterbleiben.

Auf jeden Fall ist davon auszugehen, dass der Fiskaleffekt beim Emissionshandel auf Dauer den Umweltaspekt überlagert und damit der Emissionshandel in gleicher Weise ökologisch ins Zwielicht gerät wie z.B. die Ökologische Steuerreform von 1999ff. in Deutschland.

Der regional beschränkte EU-Emissionshandel hat darüber hinaus auf jeden Fall den Systemfehler, dass er allenfalls geringfügig zum globalen Klimaschutz beiträgt. Betroffene Anlagenbetreiber können in Drittregionen ohne vergleichbare Zusatzkostenbelastungen ausweichen. Sofern der globale Kosten- und Wettbewerbsdruck dies erfordert, müssen die Anlagenbetreiber sogar in Drittregionen ausweichen, auch wenn sie dies regelmäßig mit Rücksicht auf am bisherigen Standort gut ausgebildete Mitarbeiter und dort vorhandene gute Infrastruktur gar nicht wollen.

Überlegungen der GD TAXUD der EU-Kommission zur Einführung einer harmonisierten CO₂-Steuer

Parallel zur versteckten Steuer durch das Versteigerungs-Regime beim EU-Emissionshandel zeichnet sich seit einiger Zeit eine Ausweitung der EU-Energiebesteuerung unter CO₂-Gesichtspunkten ab.

Die bestehende harmonisierte EU-Energiebesteuerung erfasst das Verheizen von Energien, z.B. Erdgas, Heizöl und Kohle sowie den Verbrauch von Kraftstoffen und Strom. Bei der Generaldirektion TAXUD der EU-Kommission bestehen konkrete Überlegungen, ergänzend eine harmonisierte CO₂-Steuer einzuführen. Die Überlegungen werden u.a. da-

mit begründet, dass Anlagen, die nicht dem Emissionshandel unterliegen und deshalb nicht beim CO₂-Ausstoß Zusatzbelastungen tragen müssen, ebenfalls aus Gleichbehandlungsgründen und zur Erreichung der EU-Klimaschutzziele CO₂-Kosten tragen sollen. Gleichzeitig sollen nach den Vorstellungen der GD TAXUD Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen, zur Vermeidung von Doppelbelastungen von der CO₂-Steuer befreit werden. Richtig überzeugend ist die Argumentation nicht. Sowohl in den Mindestsätzen der EU-Energiesteuer-Richtlinie als auch in den nationalen Steuersätzen sind heute bereits CO₂-Komponenten enthalten.

Betroffen von der neuen CO₂-Steuer wären u.a. die privaten und gewerblichen Heizungen aus nicht dem Emissionshandel unterliegenden Anlagen, aber auch der gesamte private und gewerbliche Kraftstoffverbrauch. Für die energieintensive EU-Industrie besteht in jedem Fall das Risiko weiterer direkter und – über Lieferanten von Vorprodukten und den Transport – indirekter CO₂-Zusatzkosten, die im globalen Wettbewerb nicht weitergegeben werden können und damit für den EU-Standort und die Beschäftigung schädlich sind. Es sind daher auch bei der CO₂-Steuer, wie beim EU-Emissionshandel, Entlastungen für „exposed sectors“ erforderlich.

Herausforderung für steuerliche Berater und Verwaltung

Seit Jahren schon erhöhen sich permanent die Anforderungen an die Steuerpflichtigen, Rechtsanwälte, Steuerberater und die Zollverwaltung bei der Anwendung des EU-Energiesteuerrechtes. Es sind gleichzeitig sowohl gute Rechtskenntnisse wie auch vertiefte produktionstechnische und energietechnische Kenntnisse unerlässlich, z.B. zur Beantwortung der Fragen, wie Industrieanlagen und Kraftwerke rein physikalisch und chemisch funktionieren und ob Energie verheizt oder nicht verheizt oder gar gleichzeitig verheizt und nicht verheizt wird. Die Tendenz geht eindeutig dahin, dass die Beachtung von Technik- und Umweltaspekten bei hoheitlichen Belastungen von Energie noch wichtiger werden wird, aktuell bei der Ausgestaltung des EU-Emissionshandels ab 2013.

Die fachübergreifende Zusammenarbeit ist in der betrieblichen Praxis noch relativ einfach in großen Industrieunternehmen, sie ist jedoch eine Herausforderung für den Mittelstand. Die Verkomplizierung ist bedauerlich, jedoch leider auch zwingend, um bei relativ hohen hoheitlich veranlassten Energiebelastungen die globale Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrie zu erhalten.

In Anbetracht der Komplexität fällt auf, dass sich in Deutschland auf Seiten der Verwaltung sowohl die Zoll- als auch die Umweltbehörden mit den überschneidenden Themen Energiesteuern und Emissionshandel beschäftigen, sodass man sich mittelfristig die Frage stellen muss, ob Synergien durch die Zusammenführung von Administration frei gesetzt werden können und welche Behörde ggf. die „richtige“ Stelle ist.

Zusammenfassung und Aussicht

Mittelfristig und langfristig ist damit zu rechnen, dass die hoheitlich verursachten Zusatzkosten auf Energie weiter massiv ansteigen. Maßnahmen zum Schutz des Klimas werden dabei immer mehr zu Fiskalinstrumenten.

Die Fachanforderungen an Unternehmer, Berater und Zollverwaltung werden in jedem Fall weiter steigen, aber auch die Schnittstellen von Zoll- und Umweltbehörden.

Regionale und erst recht nationale fiskalische Zusatzkosten führen zu wachsenden Risiken der energieintensiven Industrie im globalen Wettbewerb. Die Risiken können nur dadurch minimiert werden, dass es möglichst bald – konkret auf der Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 – zu einer Vereinbarung über globale Klimaschutzmaßnahmen kommt, die tatsächlich und nicht erst mit zeitlicher Verzögerung vergleichbare CO₂-Reduktionsmaßnahmen und Kostenbelastungen für alle Industrie und Schwellenländer bewirken.

Nachtrag: BASF-Beitrag zum globalen Klimaschutz

BASF bekennt sich aktiv zum Klimaschutz.

- Die Einsparung von CO₂-Äquivalenten durch die Nutzung von BASF-Produkten liegt dreimal so hoch wie CO₂-Äquivalente, die von BASF durch den Einsatz von Rohstoffen, Produktion und Entsorgung aller BASF-Produkte verursacht wird (Berechnung auf Basis 2006).
- In der Zeit von 1999 bis 2008 ist das BASF-Produktionsvolumen um 68% gewachsen. Gleichzeitig sanken die absoluten Treibhausgasemissionen, angesetzt in CO₂-Äquivalenten, um 32%. Die spezifischen Treibhausgasemissionen, angesetzt in CO₂-Äquivalenten, sanken sogar um 60%.

BASF ist damit Teil der Lösung beim Klimaschutz.

Informatikverfahren EMCS

Eliane Mehner

Dipl.-Finanzwirtin, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Einleitung

Inhalt dieses Vortrags im Rahmen des Zollrechtstags am 17./18.6.2009 in Linz ist die Vorstellung des IT-Verfahren EMCS. EMCS (Excise Movement and Control System) bedeutet Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren. Im Jahre 2001 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag¹⁾ für die Einführung eines EDV-gestützten Systems zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unterbreitet, über den in 2003 eine einstimmige positive Entscheidung²⁾ getroffen worden ist. Die Gründe für diese Entscheidung sind vielseitig. So gehören hierzu u.a. die Bekämpfung des Steuerbetrugs, die Erleichterung der Verwaltungsverfahren und des Handelsverkehrs in den Mitgliedstaaten sowie der Abbau von Bürokratie. Es ist zudem die Absicht gewesen, einen standardisierten, effizienten und sicheren Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den Wirtschaftsbeteiligten bei der Anwendung eines Steueraussetzungsverfahrens zu schaffen. Auch soll künftig eine Abfrage der laufenden Beförderungsverfahren in Echtzeit ermöglicht werden. Die Hauptfunktionen des IT-Verfahrens EMCS sollen alle praktizierten Szenarien des Steueraussetzungsverfahrens beinhalten, die in direktem Zusammenhang mit der Beförderung der verbrauchsteuerpflichtigen Waren stehen.

Rechtsgrundlagen

Die Umgestaltung des bislang noch papiergestützten Verfahrens – also der Ersatz des begleitenden Verwaltungsdokuments bei der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren zwischen den Mitgliedstaaten der EU unter Steueraussetzung – durch den Einsatz eines EDV-gestützten Beförderungssystems bedurfte der Änderung einiger Rechtsgrundlagen sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene. So war in diesem Zusammenhang die Richtlinie über das Verbrauchsteuersystem (92/12/EWG)³⁾ zu überar-

-
- 1) Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Einführung eines EDV-gestützten Systems zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren vom 19.11.2001 (KOM (2001) endg. 2001/0185 COD).
 - 2) Entscheidung Nr. 1152/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.6.2003 über die Einführung eines EDV-gestützten Systems zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (ABl. L 162, S. 5 vom 1.7.2003).
 - 3) Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25.2.1992 über das System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren (ABl. L 76, S. 1 vom 23.3.1992).

beiten. Eine neugefasste Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie (2008/118/EG)⁴⁾, die nun die europarechtliche Grundlage für EMCS beinhaltet, wurde Ende des letzten Jahres verabschiedet. Des Weiteren ist eine neue EMCS-Durchführungsverordnung⁵⁾ zu erarbeiten, die die Struktur und Inhalte der elektronischen Meldungen enthält, die zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auszutauschen sind. Die Verordnung über das begleitende Verwaltungsdokument⁶⁾ fällt nach vollständiger Einführung von EMCS künftig weg.

Aufgrund dieser europarechtlichen Änderungen sind auch die nationalen Verbrauchsteuergesetze und Verbrauchsteuerverordnungen in allen Mitgliedstaaten anzupassen. In Deutschland wurde dazu das Vierte Verbrauchsteueränderungsgesetz⁷⁾ erarbeitet, das im Wesentlichen die Einführung des IT-Verfahrens EMCS in dem jeweiligen Verbrauchsteuergesetz beinhaltet. Dieses Vierte Verbrauchsteueränderungsgesetz soll Mitte Juli 2009 im Bundesgesetzblatt verkündet und zum 1.4.2010 in Kraft treten. Des Weiteren ist in Deutschland ein Entwurf einer Fünften Verbrauchsteueränderungsverordnung⁸⁾ ausgearbeitet worden. Wesentliche Änderungen gegenüber den bestehenden Verbrauchsteuer-Durchführungsverordnungen sind hier die Durchführungsbestimmungen zur nationalen Umsetzung des IT-Verfahrens EMCS in den entsprechenden Verbrauchsteuer-Durchführungsverordnungen. Eine Verkündung der Fünften Verbrauchsteueränderungsverordnung ist Mitte Oktober 2009 und ein Inkrafttreten zum 1.4.2010 beabsichtigt. Zu erwähnen ist auch, dass es darüber hinaus auch weitere Dokumente gibt, die die rechtlichen und technischen Funktionalitäten des IT-Verfahrens EMCS abdecken (z.B. FESS, FRS, EDIFACT-Handbuch, Merkblatt für Teilnehmer⁹⁾). So ist insgesamt gewährleistet, dass pünktlich zum Einführungszeitpunkt von EMCS die rechtlichen Grundlagen vorliegen und sich die Wirtschaftsbeteiligten darauf auch einstellen können.

4) Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16.12.2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG.

5) Entwurf der Kommissions-Verordnung zur Durchführung der Richtlinie 2008/118/EG des Rates über das allgemeine Verbrauchsteuersystem in Bezug auf die EDV-gestützten Verfahren für die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung (KOM Dok. CED Nr. 629 rev. 6).

6) VO (EWG) Nr. 2719/92 der Kommission vom 11.9.1992 zum begleitenden Verwaltungsdokument bei der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung.

7) Viertes Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen (derzeit noch nicht verkündet), siehe auch BT-Drucksache 16/12257, 16/12675, 16/12878, 16/12903 und BR-Drucksache 450/09.

8) Entwurf einer Fünften Verordnung zur Änderung von Verbrauchsteuerverordnungen; BMF III B 7 - V 9907/08/10004 Dok. 2009/0313371.

9) EDIFACT-Handbuch und Merkblatt für Teilnehmer wurden Anfang Juni 2009 auf www.zoll.de veröffentlicht.

Voraussetzungen

Eine Beförderung unter Steueraussetzung ist nach Inkrafttreten der nationalen Rechtsgrundlagen für das IT-Verfahren EMCS¹⁰⁾ künftig nur noch möglich, wenn sie mittels IT-Verfahren EMCS durchgeführt wird. Europarechtlich ist vorgeschrieben, dass zum 1.4.2010 – zum Einführungszeitpunkt von EMCS – alle Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, ein in einem anderen Mitgliedstaat elektronisch eröffnetes Steueraussetzungsverfahren elektronisch mittels IT-Verfahren EMCS beenden zu können (Bestimmungsstellenfunktionalität). In Deutschland ist beabsichtigt, zum Einführungszeitpunkt die Möglichkeit zu schaffen, sowohl Steueraussetzungsverfahren elektronisch eröffnen als auch beenden zu können (Abgangs- und Bestimmungsstellenfunktionalität). Deutschland gehört damit – wie die überwiegende Anzahl der Mitgliedstaaten – zu den sog. „Initial Member States“ (IMS).

Den deutschen Unternehmen wird es ab Einführungszeitpunkt von EMCS bis zum 31.12.2010 bei innergemeinschaftlichen Beförderungen unter Steueraussetzung freigestellt bleiben, ob sie noch papiergestützt oder bereits elektronisch Beförderungsverfahren eröffnen. Erst ab dem 1.1.2011 besteht nach EU-Recht die Verpflichtung der Teilnahme an EMCS bei innergemeinschaftlichen Steueraussetzungsverfahren.

Darüber hinaus ist beabsichtigt, für Beförderungen unter Steueraussetzung, die nur im deutschen Steuergebiet durchgeführt werden, eine verlängerte Übergangszeit (voraussichtlich bis zum 31.12.2011) zu gewähren.¹¹⁾ Damit soll gewährleistet werden, dass auch kleineren und mittelständischen Unternehmen (die z.B. nur national agieren) ermöglicht ist, sich im angemessenem Tempo an das neue IT-Verfahren gewöhnen zu können.

Deutsche Beteiligte am Steueraussetzungsverfahren können zwischen drei Zugängen zum IT-Verfahren EMCS wählen. Sie können zum einen über eine Teilnehmer-Schnittstelle im EDIFACT-Format (X.400 oder FTAM) mit der deutschen Zollverwaltung kommunizieren. Es steht den deutschen Unternehmen dabei frei, eine eigene Betriebssoftware zu entwickeln oder entwickeln zu lassen. Vor Inbetriebnahme dieser Software ist diese jedoch erst von der deutschen Zollverwaltung¹²⁾ zu zertifizieren. Unternehmen können sich für die Kommunikation in EMCS mit der Zollverwaltung auch eines IT-Dienstleisters bedienen, der dann dieses Zertifizierungsverfahren durchführen muss. Des Weiteren besteht die Möglichkeit über eine Internetanwendung elektronische Meldungen zu erfassen bzw. zu erhalten.¹³⁾ Es ist beabsichtigt, diese Web-Anwendung ab dem 1.4.2010 zur Verfügung zu stellen.

10) Siehe Fußnote 6 und 7.

11) Siehe Verordnungs-Entwurf (Fn. 7): Art. 1: § 61 TabakStV; Art. 2: § 68 BrStV; Art 3: § 60 SchaumwZwStV; Art. 4: § 53 BierStV; Art. 6: § 112 EnergieStV.

12) Bundesfinanzdirektion Südost, Dienstort Weiden, Asylstr. 17, 92606 Weiden; Zertifizierung@ofdn.bfinv.de.

13) Zugang über Internetportal www.zoll.de.

Stufenweise Einführung des IT-Verfahrens EMCS anhand von Funktionsschritten (FS) auf EU-Ebene

- FS 0 (Bestimmungsland-Funktionalität zum 1.4.2010): Jeder Mitgliedstaat muss zu diesem Termin in der Lage sein, elektronisch eröffnete Verbrauchsteuer-Beförderungsverfahren auch elektronisch zu beenden (sog. Übermittlung des Empfangsberichts = Report of Receipt)
 - Mitgliedstaaten, die keine IMS (Initial Member State) sind, erhalten von KOM ein sog. „Start up-Pack“
 - Mitgliedstaaten, die IMS sind, überspringen diese Phase
- FS 1 (Versendungs- und Bestimmungsland-Funktionalität): Mitgliedstaaten müssen in der Lage sein, elektronisch eröffnete VSt-Beförderungsverfahren sowohl zu eröffnen als auch zu beenden
 - IMS beginnen mit FS 1 zum 1.4.2010
 - andere Mitgliedstaaten beginnen zum 1.1.2011
- FS 2 (weitere erforderliche Funktionalitäten wie z.B. Splitting, Schnittstellen ATLAS Einfuhr/Ausfuhr u.a.)
 - für alle Mitgliedstaaten Beginn 1.1.2012

Das IT-Verfahren EMCS – „EDV-gestütztes Kontroll- und Beförderungsverfahren“ wie es im deutschen Verbrauchsteuerrecht künftig bezeichnet werden wird¹⁴⁾ – bedarf einer vorherigen Anmeldung¹⁵⁾. In einer vom Bundesministerium der Finanzen festgelegten Verfahrensanweisung sind die entsprechenden Voraussetzungen und Modalitäten enthalten, die von den Beteiligten am Steueraussetzungsverfahren zwingend eingehalten und beachtet werden müssen.

Hinsichtlich der Anforderung einer Sicherheitsleistung besteht auch weiterhin die Regelung, dass bei Durchführung von innergemeinschaftlichen Beförderungen die Leistung einer Sicherheit obligatorisch ist.¹⁶⁾ Bei Lieferungen innerhalb des deutschen Steuergebietes sind die Regelungen zur Sicherheitsleistung im Wesentlichen gleich geblieben.

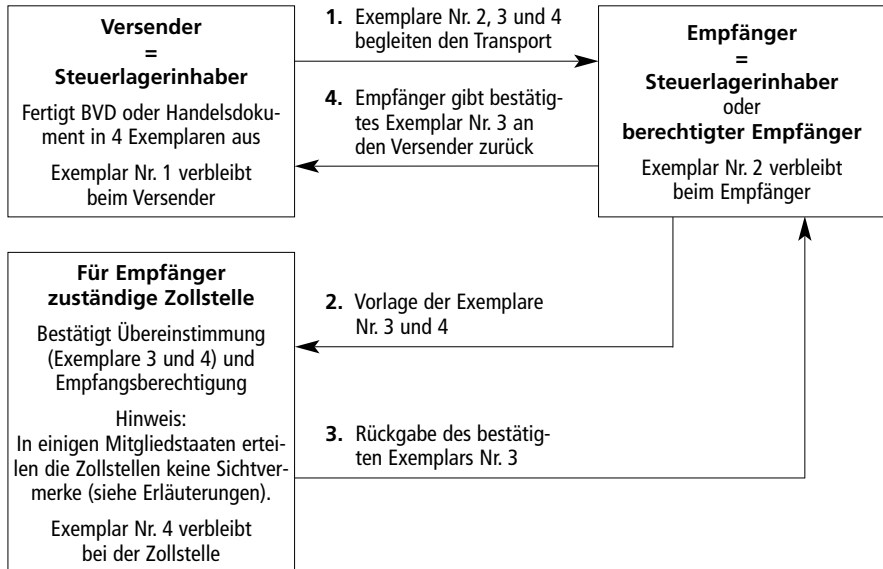
14) Siehe Verordnungsentwurf (Fn. 7): Art. 1: § 1 Nr. 3 TabakStV; Art. 2: § 1 Nr. 3 BrStV; Art. 3: § 1 Nr. 3 SchaumwZwStV; Art. 4: § 1 Nr. 3 BierStV; Art. 6: § 1 Nr. 9 EnergieStV.

15) Siehe Verordnungsentwurf (Fn. 7): Art. 1: § 16 TabakStV; Art. 2: § 20 BrStV; Art. 3: § 15 SchaumwZwStV; Art. 4: § 16 BierStV; Art. 6: § 28a EnergieStV.

16) Art. 18 Richtlinie 2008/118/EG (siehe Fn. 4).

Verfahren

Das derzeitige Verfahren der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren zwischen den Mitgliedstaaten unter Steueraussetzung nach Richtlinie 92/12/EWG lässt sich grafisch wie folgt darstellen (Quelle: www.zoll.de):



Innergemeinschaftlich können nach der neuen Systemrichtlinie (Richtlinie 2008/118/EG, Art. 17) verbrauchsteuerpflichtige Waren nur dann unter Steueraussetzung befördert werden, wenn die Beförderung

1. zwischen zwei Steuerlagern
2. von einem Steuerlager an einen registrierten Empfänger¹⁷⁾
3. von einem Steuerlager zu einem Ort, an dem die verbrauchsteuerpflichtigen Waren das Verbrauchssteuergelände der Europäischen Gemeinschaft verlassen
4. von einem Steuerlager an einen Begünstigten
5. vom Ort der Einfuhr durch einen registrierten Versender¹⁸⁾ an ein Steuerlager

17) Ehemals registrierte bzw. nicht registrierte Wirtschaftsbeteiligte nach Art. 4 Buchstaben d) und e) Richtlinie 92/12/EWG (Fn. 3) bzw. „berechtigter Empfänger“ nach den bisherigen deutschen Verbrauchsteuergesetzen.

18) „Registrierter Versender“ ist eine neue Rechtsperson nach Art. 4 Nr. 10 Richtlinie 2008/118/EG (siehe Fn. 4), die nach der Überführung von verbrauchsteuerpflichtigen Waren, diese unter Steueraussetzung (nun auch innergemeinschaftlich) versenden kann.

6. vom Ort der Einfuhr durch einen registrierten Versender an einen registrierten Empfänger
7. vom Ort der Einfuhr durch einen registrierten Versender an einen Begünstigten
8. vom Ort der Einfuhr durch einen registrierten Versender zu einem Ort an dem die verbrauchsteuerpflichtigen Waren das Verbrauchsteuergebiet der Europäischen Gemeinschaft verlassen

erfolgt.

Maßgeblich sind auch Beginn und Ende der Beförderung unter Steueraussetzung. Diese Zeitpunkte wurden während den Verhandlungen in den EU-Ratsarbeitsgruppen zur neuen Systemrichtlinie sehr strittig diskutiert. Eine Beförderung unter Steueraussetzung beginnt, wenn die verbrauchsteuerpflichtigen Waren das Steuerlager verlassen bzw. im Fall der Einfuhr mit ihrer Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr. Sie endet im Zeitpunkt der Übernahme der verbrauchsteuerpflichtigen Waren durch den Empfänger bzw. im Fall der Ausfuhr, wenn die Waren das Verbrauchsteuergebiet der Europäischen Gemeinschaft verlassen haben.¹⁹⁾

Um eine Beförderung unter Steueraussetzung durchführen zu können, besteht künftig grundsätzlich die Verpflichtung zur Verwendung eines mittels EDV-gestütztem Kontroll- und Beförderungssystem erstellten elektronischen Verwaltungsdokuments²⁰⁾. Es ist hierbei grundsätzlich folgendes Schema erkennbar:

1. Der Versender hat vor Beginn der Beförderung einen Entwurf eines elektronischen Verwaltungsdokuments mit einem vorgeschriebenen Datensatz zu erstellen und mittels EDV-gestütztem Kontroll- und Beförderungssystem an sein zuständiges Hauptzollamt zu übersenden.
2. Das Hauptzollamt prüft automatisiert diese Angaben und übermittelt bei erfolgreicher Prüfung dem Wirtschaftsbeteiligten ein mit einem eindeutigen Referenzcode versehenes elektronisches Verwaltungsdokument und ein PDF-Dokument.
3. Das elektronische Verwaltungsdokument wird auch mittels EDV-gestütztem Kontroll- und Beförderungssystem an die zuständige Behörde des Empfängers übersendet, die es wiederum an den Empfänger weitergeleitet.
4. Einen Ausdruck des elektronischen Verwaltungsdokuments, das vom Hauptzollamt mit übersandt wird, hat der Versender dem Beförderer zu übergeben. Dieser hat es bei der gesamten Beförderung mitzuführen.

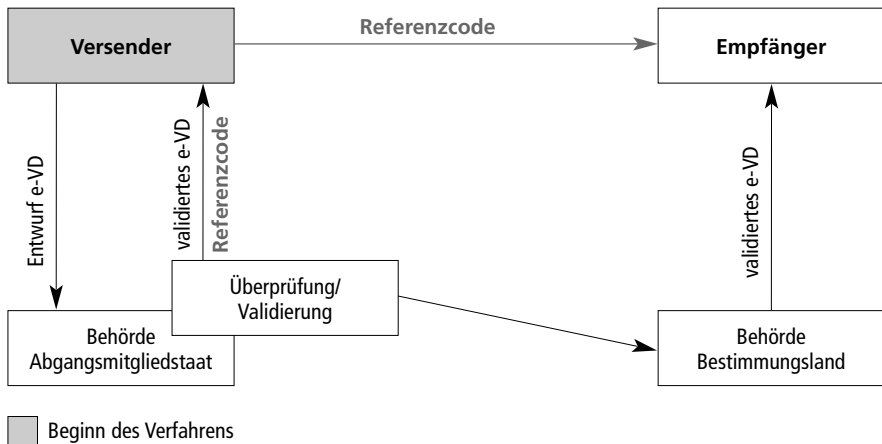
Die Beförderung der verbrauchsteuerpflichtigen Waren unter Steueraussetzung kann anschließend beginnen. Sobald eine Beförderung begonnen hat, ist eine Annullierung (Stornierung) eines elektronischen Verwaltungsdokumentes nicht (mehr) möglich. Auch

19) Siehe Art. 20 Richtlinie 2008/118/EG (siehe Fn. 4).

20) Siehe Verordnungs-Entwurf (Fn. 7): Art. 1: § 17 TabakStV; Art. 2: § 21 BrStV; Art 3: § 16 SchaumwZwStV; Art. 4: § 17 BierStV; Art. 6: § 28b EnergieStV.

Änderungen von Daten im elektronischen Verwaltungsdokument sind grundsätzlich nicht mehr möglich. Nur im Fall, dass die Warensendung nicht mehr an den ursprünglichen Empfänger erfolgen soll, kann der Versender eine Änderung des Bestimmungsortes mittels einer elektronischen Nachricht (Änderungsmeldung) generieren.

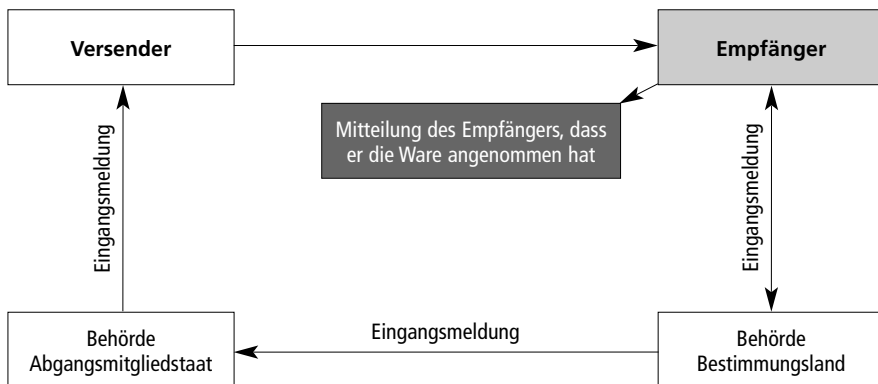
Im Bereich der Energiesteuer gibt es zwei weitere Szenarien, die sich zum Beginn bzw. während der Beförderung unter Steueraussetzung zutragen können und die auch vom IT-Verfahren EMCS abgebildet werden (Unbestimmter Empfänger, Aufteilen von Warensendungen).²¹⁾



Nach Aufnahme der verbrauchssteuerpflichtigen Waren am Empfangsort hat der Empfänger eine Eingangsmeldung über den Empfang der verbrauchssteuerpflichtigen Waren nach vorgeschriebenem Datensatz unter Verwendung des EDV-gestützten Beförderungs- und Kontrollsystems unverzüglich, spätestens jedoch fünf Werktage nach Beendigung der Beförderung, zu übermitteln. Auch hier prüft das zuständige Hauptzollamt die Angaben in der übersandten Eingangsmeldung automatisiert und bestätigt den Empfang dieser Meldung dem Empfänger. Des Weiteren leitet es diese Meldung an die für den Versender zuständige Behörde weiter, die diese Eingangsmeldung an den Versender übermittelt.

Mit Eingang der Eingangsmeldung beim Versender ist das Steueraussetzungsverfahren erledigt. Sollten z.B. Fehl- oder Mehrmengen in Eingangsmeldungen angegeben oder andere Feststellungen getroffen worden sein, erfolgt eine Klärung anschließend außerhalb des EDV-gestützten Beförderungs- und Kontrollsystems.

21) Siehe Verordnung-Entwurf (Fn. 7): Art. 6 §§ 28c und 32 EnergieStV).



- Beendigung** des Verfahrens: Wenn Empfänger die Ware übernommen hat
- Erledigung** des Verfahrens: Bei Nachweis, dass das Verfahren ordnungsgemäß beendet wurde

Vereinfachtes Verfahren

Die neue Systemrichtlinie lässt – wie auch die bestehende Systemrichtlinie – unter bestimmten Bedingungen Verfahrensvereinfachungen zu. Im deutschen Verbrauchsteuerrecht werden sich diese Vereinfachungen ²²⁾ wiederfinden. Für Beförderungen im Steuergebiet soll auf die Verwendung des elektronischen Verwaltungsdokuments verzichtet werden oder die Möglichkeit eingeräumt werden, dass durch Vereinbarungen von Mitgliedstaaten Vereinfachungen für häufige und regelmäßig stattfindende Beförderungen von verbrauchsteuerpflichtigen Waren zwischen den jeweiligen Mitgliedstaaten zugelassen werden können.

Besonderheiten bei EMCS/Ausnahmen von EMCS

- Besonderheit bei Energieerzeugnissen im Seeverkehr und auf Binnenwasserstraßen
- Besondere nationale Regelungen (Lieferungen im Steuergebiet)
- Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten bei häufigen und regelmäßigen Beförderungen
- Lieferungen an die NATO-Truppe/Internationale Einrichtungen/Diplomaten

Verfahren bei Ausfall des IT-Verfahrens EMCS

Das Festlegen von Regelungen für einen geplanten oder auch ungeplanten Ausfall des EDV-gestützten Kontroll- und Beförderungssystems ist für die Beförderung unter Steu-

22) Art. 30 und 31 Richtlinie 2008/118/EG (siehe Fn. 4).

eraussetzung von grundlegender Bedeutung. Ohne diese Regelungen könnten Wirtschaftsbeteiligte während der Ausfallzeiten kein Steueraussetzungsverfahren durchführen. Der Wirtschaftskreislauf wäre dadurch beeinträchtigt. Deutschland hat sich deshalb in den Verhandlung zur neuen Systemrichtlinie für ein tragfähiges Ausfallkonzept ausgesprochen, das sich auch in den nationalen Bestimmungen widerspiegeln wird. Wann genau ein Ausfall des Systems vorliegt, soll in der Verfahrensanweisung zum IT-Verfahren EMCS festgelegt werden.

Im Fall des Vorliegens eines Systemausfalls kann eine Beförderung unter Steueraussetzung nur dann durchgeführt werden, wenn der Versender ein Ausfalldokument nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck verwendet. Vor Beginn der ersten Beförderung im Ausfallverfahren hat er zudem sein zuständiges Hauptzollamt schriftlich über den Ausfall zu unterrichten, wenn es nicht ein von der Zollverwaltung veranlasster Ausfall ist. Das Verfahren bei Ausfall des EDV-gestützten Kontroll- und Beförderungssystems ist in den Verbrauchsteuer-Durchführungsverordnungen geregelt.²³⁾

Es ist darauf hinzuweisen, dass – anders als im IT-Verfahren ATLAS-Versand (NCTS) – nach Wiederherstellung des IT-Verfahrens alle Daten bezüglich der Beförderungen, die während des Ausfallverfahrens durchgeführt worden sind, in das EDV-gestützte Kontroll- und Beförderungssystem nachzutragen sind.

Regelungen zum Ausfall des IT-Verfahrens EMCS

- Art. 26 bis 28 der VerbrauchsteuersystemRL
- Durchführungsbestimmungen zu EMCS (Entwurf)

Diskussion auf EU-Ebene

- Verwendung eines standardisierten Dokuments

Weitere Anmerkungen des Verfassers

Besondere Bedeutung erfährt noch mehr als bislang die den Wirtschaftsbeteiligten erteilte Verbrauchsteuernummer. Der Versender könnte heute ohne Vorliegen einer gültigen Verbrauchsteuernummer der Beteiligten am Steueraussetzungsverfahren (Versender und Empfänger) ein begleitendes Verwaltungsdokument ausstellen. Es liegt in diesen Fällen auch heute bereits kein ordnungsgemäß eröffnetes Steueraussetzungsverfahren vor. Künftig im EDV-gestützten Beförderungs- und Kontrollsystem wird es dann dem Versender erst gar nicht möglich sein, ein elektronisches Verwaltungsdokument zu erstellen. Eine Beförderung unter Steueraussetzung mittels EDV-gestütztem Beförderungs- und Kontrollsystem ist somit in diesem Fall ausgeschlossen. Es ist deshalb umso

23) Siehe Verordnungs-Entwurf (Fn. 7): Art. 1: §§ 25ff. TabakStV; Art. 2: §§ 29ff. BrStV; Art. 3: §§ 24ff. SchaumwZwStV; Art. 4: §§ 25ff. BierStV; Art. 6: §§ 36ff. EnergieStV.

wichtiger, dass die Daten in der Datenbank SEED²⁴⁾, zu denen auch die Verbrauchsteuernummern gehören, von allen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß erfasst, gepflegt und zeitnah aktualisiert werden.

In diesem Zusammenhang sei abschließend anzumerken, dass die in Deutschland erteilten Verbrauchsteuernummern vor Einführung des IT-Verfahrens EMCS noch einmal überarbeitet werden. Die neu erteilten Verbrauchsteuernummern werden den Wirtschaftsbeteiligten aber rechtzeitig von den zuständigen Hauptzollämtern vor dem 1.4.2010 bekannt gegeben.

Weitere Auskünfte zu EMCS

Auf folgenden Internetseiten erhalten Sie weitere nützliche Informationen und Einzelheiten zu EMCS:

- www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/b0_verbrauchsteuern/k0_emcs/index.html
- http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/circulation_control/index_de.htm

Auf den Internetseiten der EU-Kommission können u.a. rechtliche Hintergründe, Informationen für Entwickler, EMCS-Newsletter sowie der sog. Business Prototype (BPR) gefunden werden. Anhand des BPR können verschiedene Beförderungsszenarien unter EMCS-Bedingungen nachgestellt und anschaulich verfolgt werden.

24) SEED = Data base System for Exchange of Excise Data (Datenbank System zum Austausch von Verbrauchsteuerdaten) wird von der EU-Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellt und aktualisiert.

Verbrauchssteuern – Informatikverfahren EMCS ¹⁾

Hauke Wrobel
British American Tobacco, Hamburg

Einleitung

Auch wenn mit der Verwirklichung des Binnenmarktes zum 1.1.1993 der freie Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht wurde, so unterliegt der Handel mit verbrauchssteuerpflichtigen Waren nach wie vor besonderen Regelungen²⁾. Hierzu gehört auch, dass die Beförderung solcher Waren die Verwendung bestimmter Dokumente voraussetzt³⁾, um die Beförderung innerhalb der Gemeinschaft zu überwachen und die Entrichtung der Steuern in dem Mitgliedstaat des Verbrauchs zu gewährleisten.

Um die Beförderung verbrauchssteuerpflichtiger Waren zu vereinfachen und das Betrugsrisiko zu verringern, haben das Europäische Parlament und der Rat am 16.6.2003 entschieden, als Ersatz für das papiergestützte Verfahren ein DV-gestütztes System einzuführen.⁴⁾ Diese Entscheidung ist die Rechtsgrundlage für die Entwicklung des EMCS („Excise Movement and Control System“).

Der Rechtsrahmen für EMCS wurde mit der Richtlinie 2008/118/EG⁵⁾ (nachfolgend RL 2008/118) über das allgemeine System verbrauchssteuerpflichtiger Waren (alkoholische Getränke, Tabakwaren und Energieerzeugnisse) geschaffen. Diese Richtlinie ist am 15.1.2009 in Kraft getreten und sieht vor, dass die EMCS betreffenden Regelungen ab dem 1.4.2010 anzuwenden sind. Die EMCS betreffenden Durchführungsbestimmungen zur RL 2008/118 liegen bisher erst im Entwurf vor.⁶⁾

1) Der Betrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

2) Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25.2.1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchssteuerpflichtiger Waren (ABl. L 76 vom 23.3.1992, S. 1).

3) VO (EWG) Nr. 2719/92 der Kommission vom 11.9.1992 zum begleitenden Verwaltungsdokument bei der Beförderung verbrauchssteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung (ABl. L 276 vom 19.9.1992, S. 1), bzw. VO (EWG) Nr. 3649/92 der Kommission vom 17.12.1992 über ein vereinfachtes Begleitdokument für die Beförderung von verbrauchssteuerpflichtigen Waren, die sich bereits im steuerrechtlich freien Verkehr des Abgangsmitgliedstaats befinden (ABl. L 369 vom 18.12.1992, S. 17).

4) Entscheidung Nr. 1152/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.6.2003 über die Einführung eines EDV-gestützten Systems zur Beförderung und Kontrolle der Beförderung verbrauchssteuerpflichtiger Waren (ABl. L 162 vom 1.7.2003, S. 5).

5) Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16.12.2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG (ABl. L 9 vom 14.1.2009, S. 12). Mit dieser Richtlinie, die am Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft getreten ist, wird die Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25.2.1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchssteuerpflichtiger Waren mit Wirkung vom 1.4.2010 aufgehoben.

6) TAXUD/DOC/2835/2008, Rev. 6, vom 30.4.2009.

Wesentliche Neuerungen für die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren im Verfahren der Steueraussetzung

Die wesentlichen EMCS betreffenden Änderungen stellen sich wie folgt dar:

1. Vorrang eines zollrechtlichen Nichterhebungsverfahrens vor einem Verfahren der Steueraussetzung, womit eine klare Abgrenzung zwischen zollrechtlichem Nichterhebungsverfahren und Steueraussetzungsverfahren getroffen wird. Dadurch sollte es nicht mehr zu Fällen kommen, in denen ein Sachverhalt sowohl zollrechtliche als auch verbrauchsteuerrechtliche Konsequenzen auslösen kann.⁷⁾
2. Einführung eines „registrierten Versenders“ zur Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren vom Ort der Einfuhr zu bestimmten Orten innerhalb der Gemeinschaft.⁸⁾
3. Möglichkeit der Direktlieferung verbrauchsteuerpflichtiger Waren an einen vom „zugelassenen Lagerinhaber“ oder „registrierten Empfänger“ angegebenen Ort im Bestimmungsmitgliedstaat.⁹⁾
4. Zulassung des „Splittings“ bei der Beförderung von Energieerzeugnissen in zwei oder mehrere Teillieferungen.¹⁰⁾
5. Zulassung vereinfachter Verfahren zwischen zwei oder mehreren Mitgliedstaaten für häufig und regelmäßig wiederkehrende Beförderungen im Wege von Vereinbarungen.¹¹⁾
6. Möglichkeit einer gesamtschuldnerischen Sicherheitsleistung durch einen festgelegten Personenkreis.¹²⁾
7. Erweiterung des Personenkreises des Steuerschuldners auch auf Beteiligte mit positiver Kenntnis über die unrechtmäßige Entnahme verbrauchsteuerpflichtiger Waren während ihrer Beförderung im Verfahren der Steueraussetzung.¹³⁾
8. Möglichkeit des fristgebundenen nachträglichen Nachweises durch den Sicherungsgeber bei Unregelmäßigkeiten während der Beförderung, wenn dieser keine Kenntnis darüber hatte oder haben konnte, dass die Waren nicht am Bestimmungsort eingetroffen sind.¹⁴⁾

7) Art. 3 Abs. 4 i.V.m. Art. 4 Nr. 6 RL 2008/118, hierzu auch das beim EuGH anhängige Vorabentscheidungsverfahren Rs. C-550/08.

8) Art. 4 Nr. 10 RL 2008/118.

9) Art. 17 Abs. 2 RL 2008/118.

10) Art. 23 RL 2008/118.

11) Art. 31 RL 2008/118.

12) Art. 18 Abs. 2 RL 2008/118.

13) Art. 8 Abs. 1a ii) RL 2008/118.

14) Art. 10 Abs. 4 RL 2008/118.

Bereiche, in denen EU-weit noch Ergänzungs- und/oder Klarstellungsbedarf gesehen wird

Unter dem Aspekt der Einführung von EMCS gibt es einige Bereiche, in denen die Notwendigkeit einer Ergänzung oder Klarstellung gesehen wird. Dazu gehören insbesondere:

Einheitliche Beurteilung der Verbrauchsteuerpflicht von Produkten

Zur reibungslosen Abwicklung des EMCS bedarf es einer in allen Mitgliedstaaten einheitlichen Beurteilung verbrauchsteuerpflichtiger Produkte. Die Definition von Steuergegenständen ist Gegenstand verschiedener Richtlinien, nicht jedoch der RL 2008/118.¹⁵⁾ Trotz der Definition gibt es zwischen den Mitgliedstaaten durchaus Unterschiede bei der Beurteilung der Verbrauchsteuerpflicht verschiedener Produkte, z.B. im Tabak- oder Mineralölbereich. So werden Produkte im Versendungsland als Steuergegenstand angesehen, nicht aber im Bestimmungsland. Andererseits gibt es wiederum Produkte, die zwar im Versendungsland nicht als Steuergegenstand angesehen werden, aber im Bestimmungsland.

War diese unterschiedliche Bewertung im papiergestützten Verfahren noch handhabbar, so zieht eine voneinander abweichende Beurteilung der Verbrauchsteuerpflicht in einem elektronischen Verfahren wie EMCS zwangsläufig Störungen im Ablauf nach sich, da in einem IT-System eine uneinheitliche Handhabung nicht abgebildet werden kann.

Um solche Störungen zu vermeiden, sollte die Kommission Leitlinien erstellen, die bei streitigen Produkten eine in allen Mitgliedstaaten einheitliche, nicht zwangsläufig in einer Verbrauchsteuerpflicht endende Beurteilung der Verbrauchsteuerpflicht sicherstellt.

Zulassung einer in allen Mitgliedstaaten geltenden reduzierten Sicherheitsleistung für die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren im Verfahren der Steueraussetzung

Bei der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter EMCS sind die damit verbundenen Risiken des Steuerausfalls grundsätzlich durch eine Sicherheit abzudecken, wobei die Einzelheiten der Sicherheitsleistung durch die Mitgliedstaaten festgelegt

15) Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19.10.1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke (ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 21); Richtlinie 95/59/EG des Rates vom 27.11.1995 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer, Richtlinie 92/79/EWG des Rates vom 19.10.1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten, Richtlinie 92/80/EWG des Rates vom 19.10.1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf andere Tabakwaren als Zigaretten, alle zuletzt geändert durch die Richtlinie 2002/10/EG des Rates vom 12.2.2002 (ABl. L 46 vom 16.2.2002, S. 26); Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51).

werden.¹⁶⁾ Hierdurch bedingt erfolgt die Sicherheitsleistung zwar regelmäßig als Gesamtbürgschaft, wobei es je nach Mitgliedstaat unterschiedliche Modelle gibt, was insbesondere die Höhe der Sicherheitsleistung betrifft, z.B. volle Sicherheitsleistung, reduzierte Sicherheitsleistung, Staffellmodelle oder eine Kappung.

Werden gleiche Produkte als Nichtgemeinschaftswaren im externen gemeinschaftlichen Versandverfahren unter NCTS¹⁷⁾ im Gemeinschaftsgebiet befördert, so ist hier ebenfalls eine Sicherheitsleistung vorgesehen, um die Erfüllung der Zollschuld und sonstiger Abgaben, die ggf. für die Waren entstehen, sicherzustellen.¹⁸⁾ Diese Sicherheitsleistung erfolgt regelmäßig in Form einer Gesamtbürgschaft. Hierbei kann für Waren mit erhöhtem Betrugsrisiko, wie z.B. Zigaretten, eine Reduzierung des Betrags der Gesamtbürgschaft¹⁹⁾ auf bis zu 30% des Referenzbetrags bewilligt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.²⁰⁾ Dabei entspricht der Referenzbetrag dem Betrag der Zollschuld, der für die Waren entstehen kann, die der Hauptverpflichtete während eines Zeitraums von mindestens einer Woche in das gemeinschaftliche Versandverfahren überführt.²¹⁾ Diese Regelung wird bisher in den Mitgliedstaaten generell auch sinngemäß für die Tabaksteuer und die Einfuhrumsatzsteuer angewendet.

Diese unterschiedliche Verfahrensweise führt zu Verzerrungen und erscheint fragwürdig, führt sie doch dazu, dass eine Sicherheitsleistung z.B. für Zigaretten, die als Nichtgemeinschaftswaren in einem externen gemeinschaftlichen Versandverfahren befördert werden, trotz der zusätzlichen Zollbelastung erheblich niedriger ausfällt als eine Sicherheitsleistung für den Transport gleicher Gemeinschaftswaren im Verfahren der Steueraussetzung zwischen Mitgliedstaaten. Da die reduzierte Sicherheitsleistung für Waren mit erhöhtem Betrugsrisiko seit der Einführung der Regelung offensichtlich ausreichend war²²⁾, sollte eine für alle Mitgliedstaaten geltende reduzierte Sicherheitsleistung auch für die Beförderung verbrauchssteuerpflichtiger Waren im Verfahren der Steueraussetzung zugelassen werden. Ein durch diese Änderung verursachtes höheres Ausfallrisiko für die Behörden ist jedenfalls nicht ersichtlich.

Beteiligung der Behörden bei der Eröffnung und der Beendigung des EMCS

Eines der Ziele von EMCS ist die Vereinfachung der Beförderung verbrauchssteuerpflichtiger Waren im Verfahren der Steueraussetzung durch die elektronische Übertragung,

16) Bisher Art. 15 Abs. 3 RL 92/12, neu Art. 18 Abs. 1 und 3 RL 2008/118.

17) New Computerized Transit System, elektronisches Verfahren zur Abwicklung des gemeinschaftlichen/gemeinsamen Versandverfahrens, mit EMCS vergleichbar.

18) Art. 91 Abs. 1a), Art. 94 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 2913/92 vom 12.10.1992 (ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1).

19) Art. 94 Abs. 2b) VO (EWG) Nr. 2913/92.

20) Art. 381 i.V.m. Anhang 44c VO (EWG) Nr. 2454/93 vom 2.7.1993 (ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1).

21) Art. 379 Abs. 2 VO (EWG) Nr. 2454/93.

22) Art. 1 Nr. 25 VO (EWG) Nr. 2787/2000 vom 15.12.2000 (ABl. L 330 vom 27.12.2000).

elektronische Prüfung und elektronische Erledigung des Verfahrens. Dieses Ziel wurde auch von der RL 2008/118 umgesetzt.²³⁾ Die Umsetzung ist zu begrüßen, denn je höher der Grad der Automatisierung des EMCS ist, umso höher wird wohl auch der Grad der Effizienz sein. Eine Ermächtigungsnorm, nach der die Mitgliedstaaten in den nationalen Vorschriften Eingriffe in das elektronische Verfahren vorsehen können, enthält die RL 2008/118 nicht. Demzufolge sind nationale Regelungen wie beispielsweise zur Vorführung („Gestellung“) der Waren im Rahmen der Erstellung des elektronischen Verwaltungsdokuments („eAD“) oder die Anordnung von Verschlussmaßnahmen rechtlich bedenklich und daher abzulehnen.

Eingabe von Daten in SEED („System of Exchange of Excise Data“) durch die Behörden und Zugang der Wirtschaftsbeteiligten zu den selbst übermittelten Daten

Die SEED-Datenbank enthält Informationen über Wirtschaftsbeteiligte, die zur Herstellung, Lagerung, Beförderung und/oder zum Empfang verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung in der Gemeinschaft berechtigt sind. Dadurch wird es Wirtschaftsbeteiligten ermöglicht, z.B. die Gültigkeit der Verbrauchssteurnummern ihrer Kunden zu überprüfen. Allerdings besteht derzeit Unklarheit über das Verfahren zur Eingabe von Daten in SEED.

So gibt es z.B. keine Fristen, innerhalb derer die Daten der Wirtschaftsbeteiligten von den Mitgliedstaaten in SEED einzugeben sind. Darüber hinaus gibt es nur in einigen Mitgliedstaaten die Möglichkeit für die Wirtschaftsbeteiligten zur Einsichtnahme in die Unternehmensdaten²⁴⁾, um so einfache Fehler wie unrichtig wiedergegebene Adressen zu entdecken und deren Korrektur zu veranlassen. Die Einsichtnahme war zwar ursprünglich durch die Kommission geplant, fand aber nicht die Zustimmung aller Mitgliedstaaten.

Nicht zeitnah in SEED eingegebene oder aber unrichtige Daten können zu Verzögerungen bei der Durchführung der Beförderungen führen. Dem Wirtschaftsbeteiligten wird in einem solchen Fall lediglich elektronisch mitgeteilt werden, dass seine Angaben fehlerhaft sind.²⁵⁾ Da diese Mitteilung ohne Angabe des Grundes erfolgt, obliegt es dem Wirtschaftsbeteiligten, die Ursache zu ermitteln, was sich ohne Ansatzpunkt als durchaus schwierig und zeitintensiv erweisen kann. Es wäre daher sinnvoll, dass die Kommission Leitlinien zur Eingabe und Pflege von Daten in SEED erstellt, um ein einheitliches und transparentes Verfahren zu gewährleisten, und darüber hinaus die Wirtschaftsbeteiligten die Möglichkeit der Einsichtnahme in ihre Unternehmensdaten erhalten.

23) So z.B. Art. 21 Abs. 3, 4 und 5, Art. 25 Abs. 2 RL 2008/118.

24) So z.B. in Frankreich und Portugal.

25) Art. 21 Abs. 3 RL 2008/118.

Harmonisierung der zoll- und verbrauchssteuerrechtlichen Verfahrensvorschriften

Im Wesentlichen betrifft dies die Ausfuhr von Waren aus der Gemeinschaft. Bisher war das Verfahren der Steueraussetzung das „leitende“ Verfahren bei der Ausfuhr verbrauchssteuerrechtlicher Waren, d.h. das Verwaltungsdokument begleitet die Waren von der Ausfuhrzollstelle bis zu ihrer Ausfuhr aus dem Gemeinschaftsgebiet, während die zollrechtliche Ausfuhranmeldung letztlich beim Anmelder verbleibt.²⁶⁾ Unter EMCS kommt es jedoch zu einem Systemwechsel. Vereinfacht gesagt, wird das eAD vom Versender über die Behörden des Abgangsmitgliedstaates an die zollrechtliche Ausfuhrzollstelle²⁷⁾ übersandt. Von dort begleitet die zollrechtliche (elektronische) Ausfuhranmeldung die Waren bis zur Drittlandsgrenze, die dort ansässige Ausgangszollstelle bestätigt der Ausfuhrzollstelle, dass die verbrauchssteuerpflichtigen Waren das Zollgebiet verlassen haben. Aufgrund dieser Bestätigung wird die verbrauchssteuerrechtliche Ausfuhranmeldung durch die Ausfuhrzollstelle an die Behörden des Abgangsmitgliedstaates und von dort an den Versender übersandt.

Ungeachtet der Frage, ob eine elektronische Verbindung zwischen EMCS und dem elektronischen Ausfuhrverfahren existiert oder ob manuelle Eingriffe notwendig sind, setzt diese Abwicklung allerdings den Standardfall des zollrechtlichen Ausfuhrverfahrens, das zweistufige Ausfuhrverfahren, voraus. Das zweistufige Verfahren ist jedoch nicht immer zwingend erforderlich, so z.B. bei sog. Kleinsendungen²⁸⁾ oder aber für Waren, die keinen Verboten oder Beschränkungen unterliegen und deren Wert pro Sendung und Anmelder 3.000 EUR nicht überschreitet.²⁹⁾ Da in diesen Fällen die Ausfuhrzollstelle nicht in das zollrechtliche Ausfuhrverfahren involviert ist, kann EMCS in der vorgesehenen Art und Weise nicht funktionieren.

In den Fällen, in denen keine schriftliche Zollanmeldung erforderlich ist (z.B. bei sog. Kleinsendungen), könnte ein Lösungsansatz sein, auch auf das eAD zu verzichten. Dies wäre jedoch nicht gleichzusetzen mit dem Verzicht auf einen Nachweis der Ausfuhr. Dieser könnte durch Unterlagen erfolgen, die im Unternehmen z.B. für umsatzsteuerrechtliche Zwecke ohnehin vorhanden sein sollten.³⁰⁾ Andernfalls wäre eine Versteuerung vorzunehmen. In den übrigen Fällen könnte die Ausgangszollstelle in das EMCS eingebunden werden und direkt die Ausfuhr erledigen.

26) Art. 793c i.V.m. Art. 793a Abs. 2 VO (EWG) Nr. 2454/93.

27) Art. 161 Abs. 5 VO (EWG) Nr. 2913/92 – grundsätzlich die Zollstelle, die für den Ort zuständig ist, an dem der Ausführer ansässig ist oder die Waren zur Ausfuhr verpackt oder verladen werden.

28) Art. 226, 231 oder 237 VO (EWG) Nr. 2454/93.

29) Art. 794 VO (EWG) Nr. 2454/93.

30) Zum Beispiel in Deutschland gemäß § 6 Abs. 1, 4 UStG.

Zusammenfassende Bewertung

Wenn man die die RL 2008/118 ausschließlich aus dem Blickwinkel der Einführung von EMCS betrachtet, so ergibt sich ein durchaus positives Bild. EMCS ist ein zeitgemäßes Instrument, das die Abwicklung der Verfahren der Steueraussetzung verbessern wird. Die angesprochenen Unzulänglichkeiten sind sicherlich lösbar, wenn es auch – wie z.B. bei der Harmonisierung der zoll- und verbrauchssteuerrechtlichen Verfahrensvorschriften – durchaus einiger Anstrengungen bedarf.

Verbrauchssteuern – Zusammenfassung

**Moderation: Mathias Bongartz, Fachhochschule des Bundes,
Fachbereich Finanzen, Münster
zusammengefasst von Dr. Talke Ovie, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster**

Im Anschluss an die Vorträge von Frau Eliane Mehner (Bundesministerium der Finanzen, Bonn) und Herrn Hauke Wrobel (British American Tobacco, Hamburg) schloss sich eine Diskussion zu den Themen der Referate an. Diese Diskussion wurde geleitet von Herrn Mathias Bongartz (Fachhochschule des Bundes, Münster).

Zu Beginn der Diskussion wurde zunächst die Frage erörtert, ob das Verbrauchsteuerrecht losgelöst vom Zollrecht betrachtet werden kann. Auf dem Gebiet des Zollrechts gebe es Neuerungen, die im Verbrauchsteuerrecht nur langsam Anwendung finden. Anstoß dieser Fragestellung war vor allem die Einführung des EMCS, also des elektronischen Systems zur Kontrolle der Beförderungen verbrauchsteuerpflichtigen Waren, über welches Frau Eliane Mehner anlässlich ihres Referats berichtet hatte.

Im Rahmen dieser Fragestellung wies Frau Dr. Bettina Vogl-Lang (Bundesministerium für Finanzen, Wien) darauf hin, dass ihrer Ansicht nach das Verbrauchsteuerrecht nicht losgelöst vom Zollrecht gesehen werden kann. Nach Ihrer Auffassung könne es als Kriterium für eine etwaige Gleichheit nicht darauf ankommen, dass das Verbrauchsteuerrecht mit dem Zollrecht durch die Nutzung von Zollverfahren verknüpft werde. Da es gerade auch Unterschiede zwischen dem Verbrauchsteuerrecht und dem Zollrecht gebe, seien beim Bundesministerium für Finanzen in Wien verschiedene Arbeitsbereiche für die beiden Gebiete eingerichtet worden.

Herr Uwe Liebschner (dbh Logistics IT AG) führte im Rahmen der Diskussion näher aus, dass es nicht nur zwischen den beiden Fachgebieten des Zollrechts und des Verbrauchsteuerrechts zu Spannungen komme, sondern auch innerhalb des Verbrauchsteuerrechts bestünden Schwierigkeiten, die nicht nur verfahrensrechtlicher, sondern materiell-rechtlicher Natur seien.

Als ein Beispiel für eine solche schwierige Situation beschrieb Herr Liebschner die unterschiedliche Anwendung des Verbrauchsteuerrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. So könne er aus seiner Erfahrung heraus berichten, dass in Italien Schmierstoffe verbrauchsteuerrechtlich anders behandelt werden als in Deutschland. Insbesondere bei der Besteuerung herrschen Unterschiede. Dies halte er für die Praxis nicht tauglich.

Frau Eliane Mehner erklärte auf Nachfrage dazu, dass das Verbrauchsteuerrecht auch eine nationale Angelegenheit sei. Sie informierte alle Anwesenden darüber, dass der Stand der Umsetzung der Verbrauchsteuer in den Mitgliedstaaten in Form einer Liste im Internet einsehbar sei. Dass Problem der Anwendung unterschiedlicher Steuersätze werde durch das elektronische Verfahren EMCS nicht gelöst. Dies müsse sie klar sagen.

Der Moderator des Workshops, Herr Bongartz ergänzte, dass es durchaus stimme, dass es bei vielen Waren Unterschiede in der Besteuerung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gibt. Grund dafür sei, dass die Steuerpflicht der Steuergegenstände europaweit nicht einheitlich geregelt ist.

Frau Eliane Mehner ergänzte ihre Ausführungen noch einmal dahingehend, dass Italien zur Lösung des Problems der unterschiedlichen Besteuerung dafür sorgen müsse, dass die Schmierstoffe in Art. 20 der Verbrauchsteuerrichtlinie aufgenommen werden.

Als weiteren Vorschlag zur Lösung des Problems der unterschiedlichen Besteuerung wies Herr Hauke Wrobel darauf hin, dass sich die Unternehmen, aber auch die Verwaltung bei der Europäischen Kommission für eine Gleichbehandlung der Steuergegenstände im Verbrauchsteuerrecht einsetzen müssen und dies auch tatsächlich tun sollten.

Allerdings sah Herr Wrobel in einem solchen Handeln das Problem und dies erläuterte er auch, dass ein aktives Einsetzen für eine Gleichbehandlung der Steuergegenstände nicht nur dazu führen kann, dass alle Steuergegenstände europaweit gleich niedrig, sondern auch gleich hoch besteuert werden könnten.

Außerdem wies Herr Wrobel im Rahmen seiner Stellungnahme noch einmal darauf hin, dass es als Kriterium für die Vergleichbarkeit oder gar Gleichsetzung von Verbrauchsteuerrecht und Zollrecht nicht darauf ankommen kann, dass beide Rechtsgebiete als zu regelnden Gegenstand eine Warenbewegung aufweisen.

Insoweit sei Frau Dr. Vogl-Lang zuzustimmen, dass keine direkte Gleichschaltung von Zoll- und Verbrauchsteuerrecht möglich ist. Allerdings gab Herr Wrobel auch zu bedenken, dass es natürlich nicht von der Hand zu weisen ist, dass Überschneidungen beider Bereiche bestehen.

An diese Aussage knüpfte Frau Dr. Vogl-Lang noch einmal ergänzend an, dass man sich beim Bundesministerium für Finanzen in Wien dafür einsetze, dass eine enge Verknüpfung der beiden Bereiche stattfinde.

Herr Dr. Harald Jatzke (Richter am Bundesfinanzhof, München) merkte im Rahmen der Diskussion an, dass es seiner Ansicht nach mehr Fortbildungen im Bereich des Verbrauchsteuerrechts bedürfe. Hinsichtlich des europaweiten Verfahrens bedürfe es seiner Einschätzung nach einer stärkeren Validierung von Daten, um ein einheitliches System für die Verbrauchsteuer zu schaffen. Außerdem müsse über Vertrauenstatbestände im rechtlichen Bereich nachgedacht werden.

Zum Abschluss der umfassenden Diskussion merkte Herr Bongartz an, dass er dem Vorschlag und der Auffassung folge, dass es umfassender Fortbildungen auf dem Gebiet des Verbrauchsteuerrechts bedürfe. Aus seinem Wissen heraus könne er berichten, dass es zollintern diese Fortbildungen sowohl im technischen, als auch im rechtlichen Bereich gibt und weiterhin geben soll.

Sodann bedankte sich Herr Bongartz als Moderator dieses Workshops bei den Referenten und Referentinnen und wünschte allen Teilnehmer noch weiterhin eine interessante und aufschlussreiche Tagung.

Benutzeranforderungen für das automatisierte Einfuhrsystem

Michael Lux ¹⁾

Leiter des Referats „Zollverfahren“ der Europäischen Kommission, Brüssel

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Rechtsgrundlagen für Informatiksysteme
 - 1. Der ZK und die ZK-DVO
 - 2. Der MKZ
 - 3. Die eZoll-Entscheidung
 - 4. Sind weitere Rechtsgrundlagen erforderlich oder zu ändern?
- III. Business Process Modelling zur Ermittlung der Benutzeranforderungen
- IV. Die bei zollrechtlichen Prozessen der automatisierten Einfuhrabwicklung zu berücksichtigenden Verfahrensschritte
 - 1. Summarische Eingangsanmeldung
 - 2. Meldung der Ankunft des Beförderungsmittels
 - 3. Gestellung der Ware
 - 4. Vorübergehende Verwahrung, Überführung in ein sonstiges Zollverfahren
 - 5. Verknüpfung der verschiedenen Anmeldungen und Meldungen
 - 6. Unterlagen zur Anmeldung
 - 7. Bewilligungen für Zollverfahren und für die Zollabwicklung benötigte Informationen
- V. Zentrale Einfuhrabwicklung
 - 1. Rechtliche Tragweite
 - 2. Einschränkung der Tragweite für die nahe Zukunft
 - 3. Anschreibeverfahren, Selbstveranlagung
 - 4. Andere als zollrechtliche Fragen
- VI. Schlussfolgerungen

1) Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

I. Einführung

In den letzten Jahren wurden EU-weit vernetzte IT-Systeme geschaffen für

- das Versandverfahren (New Computerized Transit System – NCTS),
- das Ausfuhrverfahren, die Wiederausfuhr nach einem Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung und die Ausfuhr zur passiven Veredelung, soweit Informationen zwischen der Ausfuhr- und der Ausgangszollstelle ausgetauscht werden müssen – zweistufiges Verfahren (Export Control System – ECS),
- die Weiterleitung von Risikoinformationen von der Eingangszollstelle an weitere Zollstellen, bei denen das Beförderungsmittel ankommen wird und bei denen Waren entladen werden (Import Control System – ICS).

Die nächste – und wegen ihrer Komplexität besonders anspruchsvolle Aufgabe – besteht darin, die einfuhrbezogenen Verfahren zu regeln und – soweit erforderlich – EU-weit zu vernetzen, und zwar möglichst zeitgleich mit dem Datum, zu dem der Modernisierte Zollkodex (MZK) anwendbar wird (also spätestens im Juni 2013). Die Vernetzung der Einfuhrabwicklungssysteme der Mitgliedstaaten im Rahmen des automatisierten Einfuhrsystems (Automated Import System – AIS) könnte zu diesem Zeitpunkt folgende Zollverfahren des MZK erfassen:

- Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr,
- Zolllagerverfahren,
- aktive Veredelung,
- vorübergehende Verwendung,
- Endverwendung.

In Bezug auf andere Verfahren als die Überlassung zum freien Verkehr würde dies in der ersten Phase nur die Zolldanmeldungen und etwaige Kontrollersuchen und -ergebnisse erfassen, nicht aber die Abwicklung und Erledigung des Verfahrens (abgesehen von der Anmeldung der Wiederausfuhr, die bereits automatisiert ist).

Für das Versandverfahren besteht bereits ein IT-System (NCTS), sodass dieses Zollverfahren – zumindest anfangs – gleichfalls außerhalb des Anwendungsbereichs des AIS bleibt. Im Folgenden werden die Rechtsgrundlagen für die Errichtung von IT-Systemen im Zollbereich dargestellt sowie die Fragen, die im Zusammenhang mit der Einführung von Regeln für die Automatisierte Einfuhrabwicklung einschließlich des AIS beantwortet werden müssen.

Im Folgenden werden die bestehenden und künftigen Rechtsgrundlagen für Informatiksysteme im Zollbereich im Allgemeinen sowie die Benutzeranforderungen für das Automatisierte Einfuhrsystem im Besonderen dargestellt.

II. Rechtsgrundlagen für Informatiksysteme

Die Errichtung von Informatiksystemen bedarf grundsätzlich einer Rechtsgrundlage, insbesondere wenn die Systeme das Verhältnis zwischen dem Wirtschaftsbeteiligten und der Verwaltung betreffen oder wenn Daten über Wirtschaftsbeteiligte gespeichert und/oder zwischen Verwaltungen (einschließlich der Kommission) ausgetauscht werden.

1. Der ZK und die ZK-DVO

Die folgenden Vorschriften des geltenden ZK sprechen direkt oder indirekt Informatiksysteme an:

- Art. 4 Nr. 26 ZK erwähnt als Bestandteil des Risikomanagements das „Sammeln von Daten und Informationen“ sowie die Nutzung „internationaler gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Quellen“.
- Der 2005 geänderte Art. 13 ZK verlangt eine „Risikoanalyse unter Verwendung automatisierter Datenverarbeitungsmethoden“ sowie ein „elektronisches System für die Umsetzung des Risikomanagements“. Außerdem gestattet diese Vorschrift einen Datenaustausch zwischen den Zoll- und sonstigen Grenzbehörden, sofern dies für die Zwecke der Risikominimierung erforderlich ist. Im Fall eines Datenaustauschs mit Drittländern ist ein entsprechendes Übereinkommen mit einer Regelung über den Datenschutz erforderlich.
- Die Verpflichtung, den Zollbehörden Unterlagen vorzulegen (Art. 14 ZK), gilt unabhängig davon, „auf welchem Träger sie sich befinden“. Art. 15 ZK verweist in diesem Zusammenhang auf die Datenschutzvorschriften. Auch die Fristen für die Aufbewahrung von Unterlagen (Art. 16 ZK) gelten für „jeden beliebigen Träger“.
- Die 2005 eingefügten Art. 36a und 36b ZK verlangten eine elektronische Anmeldung für Waren, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden sollen. Stattdessen können sich die Zollbehörden die erforderlichen Angaben aus dem EDV-System des Wirtschaftsbeteiligten beschaffen. Eine entsprechende Regelung besteht für Waren, die aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden sollen (Art. 182 bis 182c ZK).
- Art. 61 ZK lässt zu, dass Zollanmeldungen mit Mitteln der Datenverarbeitung abgegeben werden, wenn dies in der ZK-DVO vorgesehen oder von den Zollbehörden bewilligt worden ist. Wird eine solche Zollanmeldung abgegeben, so können die Zollbehörden zulassen, dass die vorgeschriebenen Unterlagen nicht mit der Zollanmeldung vorgelegt werden, sondern „zur Verfügung der Zollbehörden gehalten“ werden (Art. 77 ZK).

Die geltende ZK-DVO ermächtigt die Zollbehörden der Mitgliedstaaten – soweit eine Regelung in der ZK-DVO fehlt – die Verwendung von Informatikverfahren für die Erfül-

lung von Zollförmlichkeiten vorzuschreiben (Art. 4a bis 4c ZK-DVO). Die ZK-DVO schreibt elektronische Anmeldungen für folgende Fälle vor:

- gemeinschaftliches Versandverfahren (Art. 344a ZK-DVO), soweit nicht einer der Ausnahmefälle (Art. 353, 412 bis 450 ZK-DVO) vorliegt (eine entsprechende Regelung gilt für das für den Versand mit oder über EFTA-Länder anwendbare gemeinsame Versandverfahren),
- Beförderung mit Carnet TIR im Zollgebiet der Gemeinschaft (Art. 454 ZK-DVO),
- Anmeldung zur Ausfuhr (Art. 787 ZK-DVO), passiven Veredelung (Art. 589 ZK-DVO) und Wiederausfuhr nach einem Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung (Art. 841 ZK-DVO), soweit nicht einer der in der ZK-DVO festgelegten Ausnahmefälle (insbesondere Art. 225 bis 237 und 797 ZK-DVO) vorliegt.

Ab dem 1.1.2011 muss eine elektronische summarische Eingangs- bzw. Ausgangsanmeldung abgegeben werden (Art. 183 bzw. 842b ZK-DVO), soweit nicht einer der Ausnahmefälle (insbesondere Art. 181c, 841a und 842a ZK-DVO) vorliegt.

Ab dem 1.1.2011 dürfen außerdem das vereinfachte Anmelde- und das Anschreibeverfahren nur noch genutzt werden, wenn die vereinfachten und ergänzenden Zollanmeldungen sowie sonstige Nachrichten (z.B. Gestellungsmitteilung) elektronisch übermittelt werden (Art. 253a ZK-DVO). Dies bedeutet aber nicht, dass ab dann die Daten auch zwischen den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten für die Zwecke einziger Bewilligungen ausgetauscht werden können, da insoweit noch kein EU-weites System vorhanden ist. Dies beeinträchtigt die Nutzung dieser Verfahren, wenn mehr als ein Mitgliedstaat beteiligt ist.

Abgesehen von den Vorschriften über den Austausch von Versand- und Ausfuhranmeldungen sind folgende elektronische Systeme in der ZK-DVO verankert:

- das System für die Speicherung und den Austausch von risikobezogenen Informationen (Risk Information System – RIF) in Art. 4g ZK-DVO,
- das System für die Registrierung und Identifikation von Wirtschaftsbeteiligten (Economic Operators Registration and Identification System – EORI) in Art. 4o ZK-DVO,
- die Datenbank für verbindliche Zolltarifauskünfte (European Binding Tariff Information System – EBTI) in Art. 8 ZK-DVO,
- die AEO-Datenbank in Art. 14x ZK-DVO,
- das System für den Austausch von Risikoinformationen, die auf der Grundlage von summarischen Eingangsanmeldungen ermittelt wurden, in Art. 184e Abs. 2 ZK-DVO (Import Control System – ICS),
- die Datenbank für einzige Bewilligungen (Definition in Art. 1 Nr. 13 ZK-DVO) in Art. 253m ZK-DVO (die Einführung ist für 2011 vorgesehen),
- die Datenbank für Zollkontingente und sonstige Überwachungsmaßnahmen in Art. 308a bis 308d ZK-DVO,

- die Datenbank für Bewilligungen der aktiven und passiven Veredelung und des Umwandlungsverfahrens (Information System Processing Procedures – ISPP) in Art. 522 ZK-DVO).

2. Der MZK

Art. 5 MZK enthält eine allgemeine Regelung über den in den zollrechtlichen Vorschriften vorgesehenen Austausch von Daten, Unterlagen, Entscheidungen und Mitteilungen zwischen den Zollbehörden sowie zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den Zollbehörden. Ein solcher Austausch muss – soweit nicht in der MZK-DVO eine Ausnahme festgelegt ist – in elektronischer Form geschehen. Die Datenschutzregeln sind dabei zu beachten (Art. 6 MZK). Auch nicht ausdrücklich vorgeschriebene Informationen können auf freiwilliger Basis ausgetauscht werden oder der Wirtschaftsbeteiligte kann den Zollbehörden den Zugang zu den von ihm benutzten Computersystem gestatten (Art. 7 MZK).

Der Austausch von Daten zwischen den Zollstellen in der EU und die Errichtung und Pflege gemeinsamer Datenbanken ist in Art. 10 MZK geregelt. Damit erfasst sind

- die Zollformlichkeiten, insbesondere summarische Eingangs- und Ausgangsanmeldungen, Zollanmeldungen (einschließlich dazugehöriger Unterlagen) und deren weitere Behandlung, Unterlagen über den zollrechtlichen Status der Waren,
- Anträge, wie z.B. auf Bewilligung des vereinfachten Anmelde- oder Anschreibeverfahrens, der aktiven Veredelung, eines Zolllagers, einer verbindlichen Zolltarifauskunft oder des AEO-Status, sowie deren weitere Behandlung,
- das gemeinsame Risikomanagement (siehe auch Art. 25 Abs. 2 Unterabsatz 2 MZK).

Art. 25 MZK verlangt, dass Zollkontrollen – mit Ausnahme von Zufallsstichproben – auf der Grundlage einer elektronischen Risikoanalyse durchgeführt werden.

Art. 26 MZK ist die Rechtsgrundlage für die einzige Anlaufstelle (Single Window, One-Stop-Shop). Er verpflichtet die Grenzbehörden zu Warenkontrollen, die von den Zollbehörden zu koordinieren sind, und gestattet zum Zweck einer Risikominimierung und der Betrugsbekämpfung einen Datenaustausch zwischen den betroffenen Behörden als Ausnahme zum Steuergeheimnis (§ 30 AO). Zusätzlich ist ein Datenaustausch im Interesse einer einheitlichen Anwendung der zollrechtlichen Vorschriften der Gemeinschaft (z.B. im Bereich des Zollwerts) zulässig.

Art. 56 Abs. 5 MZK sieht die Verwendung globaler Garantien für mehrere Einfuhrvorgänge und Zollverfahren vor; auch dies erfordert entweder die Vernetzung der nationalen Garantiedatenbanken (so wie dies im Rahmen des NCTS schon funktioniert) oder die Einrichtung einer gemeinschaftsweit zugänglichen Datenbank, entweder für alle zollrechtlichen Sicherheitsleistungen oder nur für solche, die in mehr als einem Mitgliedstaat gelten.

Die Art. 36a bis 36c ZK über die Abgabe einer elektronischen summarischen Eingangs-anmeldung (bzw. einer sie ersetzenden Zollanmeldung) und einer summarischen Ausgangsanmeldung (Art. 182c, 182d ZK) sind weitgehend unverändert in die Art. 87 bis 90 und 180, 181 MZK übernommen worden, sodass sich insoweit nur die Frage stellt, inwieweit und bis wann die bisher nicht umgesetzten Vorschriften umgesetzt werden können. Dabei handelt es sich um die Abgabe der summarischen Eingangs- bzw. Ausgangsanmeldung bei einer anderen als der Eingangs- bzw. Ausgangszollstelle, die Nutzung des EDV-Systems des Anmelders und die Abgabe einer Zollanmeldung anstelle einer summarischen Eingangs-anmeldung (vgl. Art. 36 Abs. 2, Art. 36c und Art. 182c Abs. 2 und 3 ZK, Art. 87 Abs. 2, Art. 90 und 180 Abs. 3 MZK).

Eine wesentliche Änderung gilt jedoch in Bezug auf Zollanmeldungen, die in Zukunft in elektronischer Form übermittelt werden müssen, es sei denn, die Durchführungsvorschriften lassen eine Ausnahme zu (Art. 107 MZK). Der Zugang zum System des Anmelders kann die Abgabe einer Anmeldung ersetzen. Im Fall der zentralen Zollabwicklung (Art. 106 MZK) bedeutet dies, dass Anmeldedaten zwischen den verschiedenen Zollstellen (ggf. in verschiedenen Mitgliedstaaten) ausgetauscht werden müssen, soweit sie für die Zollabwicklung benötigt werden und soweit nicht eine andere Lösung, wie z.B. Zugang zum EDV-System des Anmelders, einen Datenaustausch entbehrlich macht. In jedem Fall müssten etwaige Kontrollersuchen und -ergebnisse zwischen den beteiligten Zollstellen ausgetauscht werden. Der Zugang zum System des Anmelders ist keine Option in denjenigen Fällen, in denen die Daten von einer Zollstelle in einem anderen Mitgliedstaat benötigt werden (dies gilt auch für diejenigen Fälle, in denen eine Zollanmeldung gleichzeitig die Funktion einer summarischen Eingangs-anmeldung erfüllt).

Eine weitere Grundsatzfrage ist, inwieweit und bis wann die Schnittstellen zwischen den EU-Zollverwaltungen und den Wirtschaftsbeteiligten (sog. „external domain“) harmonisiert werden sollen (insbesondere die Daten, die Datenstruktur und das Kommunikationsprotokoll).

3. Die eZoll-Entscheidung

Der MZK und die DVO können alle Fragen regeln, bei denen es um die Anwendung der „zollrechtlichen Vorschriften“ (wie sie in Art. 4 Nr. 2 MZK definiert sind) geht. Bei der Einfuhr und Ausfuhr werden häufig aber auch andere als zollrechtliche Vorschriften angewendet, z.B. zum Zwecke des Gesundheits- oder Umweltschutzes (vgl. Art. 91 und 177 MZK). Wenn nun die IT-Verfahren der Zollbehörden isoliert von denjenigen z.B. der Gesundheits- und Umweltschutzbehörden ablaufen würden, wäre dies für die Wirtschaftsbeteiligten nur ein begrenzter Fortschritt, da sie dann gesonderte Schnittstellen zu den sonstigen – mit Einfuhren und Ausfuhren befassten – Behörden schaffen oder aufrechterhalten müssten. Dies wäre außerdem nicht zu vereinbaren mit der auf Gemeinschaftsebene vereinbarten Strategie über die Einführung interoperabler europaweiter elektronischer Dienstleistungen für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und

Bürger.²⁾ Zusammen mit dem MKZ wurde deshalb vom Europäischen Parlament und vom Rat die Entscheidung Nr. 70/2008/EG über ein papierloses Arbeitsumfeld zu Zoll und Handel³⁾ beschlossen. Diese Entscheidung ist – anders als der MKZ – schon jetzt anwendbar, und kann deshalb auch während der Übergangsphase bis 2013 genutzt werden.

Die Entscheidung unterscheidet zwei Gruppen von Systemen (Art. 4). Die erste Gruppe betrifft Systeme, die im Rahmen des ZK bzw. MKZ und seiner Durchführungsvorschriften geregelt werden können. Dabei handelt es sich um Systeme für (Abs. 1)

- die Abwicklung der Einfuhr und Ausfuhr, also das „Automated Import System“ (AIS) und das – teilweise bereits verwirklichte – „Automated Export System“ (AES); beide Systeme sollen mit dem bestehenden Versandsystem (New Computerized Transit System NCTS) interoperabel sein,
- die – bereits eingeführte – Identifizierung und Erfassung der Wirtschaftsbeteiligten (Economic Operators Identification and Registration – EORI),
- das – bereits eingeführte – Zulassungsverfahren für und die Speicherung von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Authorized Economic Operators – AEO).

Da das automatisierte Ausfuhrverfahren und die EORI/AEO-Datenbank (in Zukunft Economic Operators System – EOS) bereits verwirklicht sind (und allenfalls verbessert oder erweitert werden können, z.B. in Bezug auf Bewilligungen für vereinfachte Zollanmeldungen, Anschreibungen, die zentrale Zollabwicklung, besondere Zollverfahren und zugelassene Linienverkehre), liegt der Schwerpunkt der Aufgabe in der Regelung und Umsetzung der automatisierten Einfuhrabwicklung, insbesondere in Bezug auf folgende Anmeldungen/Meldungen:

- die summarische Eingangsanmeldung,
- die Gestellungsmitteilung/Mitteilung der Ankunft des Beförderungsmittels,
- die Anmeldung der für die vorübergehende Verwahrung benötigten Daten (soweit diese nicht in der summarischen Eingangsanmeldung oder Versandanmeldung enthalten sind),
- die Anmeldung zur Überlassung zum freien Verkehr, Zolllagerverfahren, zur aktiven Veredelung, vorübergehenden Verwendung und Endverwendung, und zwar sowohl für Standard- als auch für vereinfachte und ergänzende Anmeldungen und Anschreibungen.

Die zweite Gruppe der in der Entscheidung Nr. 70/2008/EG aufgeführten Systeme betrifft

- Zollinformationsportale, die bis zum 15.2.2011 in allen Mitgliedstaaten eingerichtet werden sollen (Art. 4 Abs. 2),

2) Beschluss 2004/387/EG (ABl. 2004 L 181, S. 25).

3) ABl. 2008 L 23, S. 21.

- die Integration der bei der Kommission bestehenden zolltariflichen Systeme (TARIC, QUOTA, Surveillance, EBTI, Verzeichnis chemischer Erzeugnisse) bis zum 15.2.2013 (Art. 4 Abs. 3),
- die Entwicklung funktionaler Spezifikationen für zentrale Zugangsportale, die es ermöglichen sollen, eine elektronische Zollanmeldung in einem anderen Mitgliedstaat abzugeben als demjenigen, in dem das Zollverfahren abgewickelt wird; solche Spezifikationen sollen bis zum 15.2.2011 vorliegen und im Fall einer positiven Bewertung innerhalb von drei Jahren eingerichtet werden (Art. 4 Abs. 4 und 5),
- die Entwicklung funktionaler Spezifikationen für elektronische Schnittstellen, über die Wirtschaftsbeteiligte alle zollrelevanten Vorgänge – auch wenn mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind – in dem Mitgliedstaat abwickeln können in dem sie ansässig sind; auch insoweit sollen die funktionellen Spezifikationen bis zum 15.2.2011 vorliegen die Schnittstellen bei positiver Bewertung innerhalb von drei Jahren eingeführt werden (Art. 4 Abs. 4 und 5),
- die Entwicklung funktionaler Spezifikationen für Single-Window-Dienstleistungen bis zum 15.2.2011; insoweit müssen der Einführungstermin und rechtlichen Grundlagen noch festgelegt werden (Art. 4 Abs. 4 und 6).

Single-Window-Dienstleistungen sollen für den reibungslosen Datenfluss zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den Zollbehörden, zwischen den Zollbehörden und der Kommission und zwischen den Zollbehörden und den anderen Verwaltungen oder Stellen sorgen und es den Wirtschaftsbeteiligten ermöglichen, dem Zoll alle für die Einfuhr- oder Ausfuhrabwicklung erforderlichen Informationen zu übermitteln, einschließlich Informationen, die aufgrund anderer als zollrechtlicher Vorschriften erforderlich sind.

Auch wenn die Frist für die Einführung solcher Dienstleistungen zeitlich nach der für die MZK-DVO gesetzten Frist liegt, so sollten die Benutzeranforderungen (und Vorschriften) für die automatisierte Einfuhr doch diese Verpflichtung berücksichtigen, zumal die Einführung eines Single Window schrittweise – und schon vor dem festgelegten Endtermin – erfolgen kann und im Interesse der Wirtschaftsbeteiligten auch erfolgen sollte.

4. Sind weitere Rechtsgrundlagen erforderlich oder zu ändern?

Die Zollverfahren als solche können im Rahmen des ZK bzw. MZK und der Durchführungsvorschriften hierzu geregelt werden, und dies auch in Bezug auf die erforderlichen IT-Systeme. Im Rahmen der Zollabwicklung wenden die Zollbehörden jedoch auch andere als zollrechtliche Vorschriften an oder schalten andere Behörden ein, z.B. in Bezug auf

- Einfuhrgenehmigungen und -lizenzen,
- veterinär- oder umweltschutzrechtliche Dokumente,
- die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer und besonderer Verbrauchsteuern,

- die Übermittlung außenhandelsstatistischer Daten an die nationalen statistischen Behörden.

Ferner streben nicht nur die Zollbehörden die Einrichtung von Single Windows an, sondern z.B. auch Hafenbehörden und die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, die generell (also nicht nur für den Zollbereich) zur Einrichtung solcher Dienstleistungen verpflichtet sind. Wenn jeder Bereich bzw. Mitgliedstaat isoliert die IT-Anforderungen festlegen würde, käme es zu konkurrierenden – und einander teilweise widersprechenden – rechtlichen verfahrensmäßigen und informationstechnischen Anforderungen. Es ist also ein koordiniertes Vorgehen erforderlich, bei dem die Benutzeranforderungen nicht nur aus zollrechtlicher Sicht ermittelt werden dürfen und zur Vereinfachung des Verfahrens erforderliche rechtliche Anpassungen auch in anderen Bereichen vorgesehen werden müssen. Ein typisches Beispiel hierfür ist die zentrale Zollabwicklung, deren Nutzen reduziert ist, wenn die steuerrechtlichen und statistischen Aspekte sowie die nationalen Verbote und Beschränkungen bei der Lösung ausgeklammert werden.

III. Business Process Modelling zur Ermittlung der Benutzeranforderungen

Ebenso wie es in der Wirtschaft üblich ist, die Verfahrensabläufe (Business Processes) zu dokumentieren, die automatisiert werden sollen, wurden mit der Hilfe von Experten aus der Wirtschaft und den Mitgliedstaaten die Verfahrensabläufe bei der Einfuhr (und auch bei der Ausfuhr) analysiert und alle nach dem MZK zulässigen Varianten sowie dort nicht angesprochene, aber notwendige Prozesse grafisch dargestellt. Dabei kann zugleich ermittelt werden, ob ein Verfahrensschritt lokal abgewickelt wird oder ob auch ein Datenaustausch mit anderen Zollstellen – ggf. über die Grenzen des betreffenden Mitgliedstaats hinaus – erforderlich ist.

Um das Vorgehen zu verdeutlichen, wird im Folgenden der Standard-Prozess einer Einfuhr auf dem Seeweg von Shanghai nach Hamburg beschrieben, und zwar für den Fall, dass das mit Containern beladene Schiff nicht vorher – wohl aber anschließend – in einem anderen EU-Hafen anlegt (neben dem MZK werden die derzeitigen Durchführungsvorschriften zitiert, da die MZK-DVO noch nicht vorliegt).

1. Als erstes ist – spätestens 24 Stunden vor dem Laden des Containers in Shanghai (Art. 184a Abs. 1 Buchstabe a) ZK-DVO) bei der Hamburger Zollstelle eine elektronische summarische Eingangsangemeldetung abzugeben (Art. 87 MZK).
2. Die Hamburger Zollstelle registriert die Anmeldung mit einer Bezugsnummer, führt innerhalb von 24 Stunden eine Risikoanalyse durch und schickt – falls sie in Bezug auf einen Container eine ernsthafte Gefährdung vermutet – eine „Do not load“ Nachricht an den Anmelder und – falls dieser nicht das Beförderungsunternehmen ist – an das Beförderungsunternehmen; im Übrigen wird das Ergebnis der Risikoanalyse an die folgenden Häfen in der EU übermittelt (Art. 184d, 184e ZK-DVO).

3. 4 bis 5 Wochen später kommt das Schiff an der Elbe an und muss der Hamburger Zollstelle die Ankunft unter Angabe der Bezugsnummer der summarischen Eingangsanmeldung mitteilen (Art. 184g ZK-DVO). Stattdessen kann sich die Hamburger Zollstelle diese Daten aus dem Hamburger Hafensystem beschaffen, falls sie dort gespeichert sind.
4. Das Schiff fährt auf der Elbe zu einem für das Anlegen zugelassenen Ort (Art. 92 MZK). Bei Ankunft ist eine Gestellungsmitteilung für die abzuladenden Waren abzugeben (Art. 95 MZK), es sei denn, die Hamburger Zollstelle verzichtet darauf, weil sie sich die notwendigen Informationen aus dem Hamburger Hafensystem beschaffen kann.
5. Die Waren, die abgeladen werden sollen, sind für die vorübergehende Verwahrung anzumelden (Art. 186, 189 ZK-DVO); auch insoweit ist die Nutzung der im Hamburger Hafensystem gespeicherten Daten zulässig (Art. 186 Abs. 4 ZK-DVO). Die Gestellungsmitteilung und die Anmeldung für die vorübergehende Verwahrung werden normalerweise zusammen abgegeben, da sie sich auf denselben Container beziehen.
6. Die Zollstelle erteilt elektronisch die Erlaubnis zum Abladen (Art. 96 Abs. 1 MZK).
7. Gegebenenfalls prüft die Zollstelle die Waren (Art. 96 Abs. 2 MZK).
8. Die Zollstelle erlaubt das Entfernen der Ware vom Ort der Gestellung (Art. 96 Abs. 3 MZK).
9. Es wird eine elektronische Zollanmeldung zu einem anderen Zollverfahren, z.B. Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr (Art. 129 MZK), abgegeben.
10. Die Zollstelle nimmt die Anmeldung an (Art. 112 MZK).
11. Die Zollstelle prüft ggf. die Zollanmeldung, die Unterlagen oder die Waren (Art. 117 MZK).
12. Die Zollstelle verlangt die Zahlung des Zolls und der Einfuhrumsatzsteuer oder die Leistung einer Sicherheit (Art. 124 MZK).
13. Die Zollstelle überlässt die Waren dem Anmelder (Art. 123 MZK).

Dieses Standard-Szenario kann in vielfacher Hinsicht abgewandelt werden, z.B. weil

- das Schiff zuerst in Rotterdam anlegt (dann muss die summarische Eingangsanmeldung in Rotterdam abgegeben werden (Art. 184e ZK-DVO),
- das Schiff von Tanger abgeht, sodass die summarische Eingangsanmeldung nicht 24 Stunden vor dem Beladen, sondern spätestens 2 Stunden vor dem Einlaufen im Hamburger Hafen abgegeben werden muss (Art. 184a Abs. 1 Buchstabe c) ZK-DVO),
- anstelle einer summarischen Eingangsanmeldung innerhalb der für diese vorgeschriebenen Frist und mit den für diese vorgeschriebenen Daten eine Zollanmeldung abgegeben wird (Art. 90 MZK); die besondere Komplikation besteht hier darin, dass

die summarische Anmeldung sogleich zu registrieren ist, dass aber die Zollanmeldung erst bei der Gestellung der Waren angenommen werden darf (Art. 112 MZK),

- die (ggf. mit einer summarischen Eingangsanmeldung kombinierte) Zollanmeldung im Rahmen der zentralen Zollabwicklung (Art. 106 MZK) in Wien abgegeben wird,
- die (ggf. mit einer summarischen Eingangsanmeldung kombinierte) Zollanmeldung im zweistufigen Verfahren für vereinfachte und ergänzende Anmeldungen (Art. 109, 110 MZK) abgegeben wird,
- die Zollanmeldung durch Anschreibung (Art. 107 MZK) erfolgt oder durch eine Selbstveranlagung (Art. 116 MZK) ersetzt wird.

Diese Auflistung der möglichen Varianten ist keineswegs vollzählig, dürfte aber genügen, um die Komplexität der Prozesse, die automatisiert werden sollen, zu verdeutlichen. Da die Erörterung aller dieser Prozesse erhebliche Zeit in Anspruch nehmen würde, werden dem Ausschuss für den Zollkodex und der Gruppe „Elektronischer Zoll“ sowie den europäischen Wirtschaftsverbänden stattdessen diejenigen Fragen zur Diskussion vorgelegt, in denen

- der MZK mehrere Lösungen zulässt (und von denen eine ausgewählt werden muss),
- eine Vereinfachung des Prozesses möglich erscheint oder
- eine Verringerung der nach dem MZK zulässigen Optionen im Hinblick auf die geringe bis 2013 verbleibende Zeit notwendig erscheint.

IV. Die bei zollrechtlichen Prozessen der automatisierten Einfuhrabwicklung zu berücksichtigenden Verfahrensschritte

1. Summarische Eingangsanmeldung

Der MZK hat die 2005 in den ZK eingefügten Vorschriften über die summarische Eingangsanmeldung weitgehend unverändert übernommen (Art. 87 bis 90 MZK). Damit wurde zugleich darauf verzichtet, die im Rahmen der Weltzollorganisation vorgesehenen – und auch von den USA praktizierten – einander ergänzenden Anmeldungen durch den Beförderer und den Warenempfänger einzuführen. Stattdessen wird – wie bisher – die Hauptverantwortung beim Beförderer liegen, wobei aber der Warenempfänger oder Spediteur anstelle des Beförderers anmelden darf. Unter IT-Gesichtspunkten hat diese einfache Lösung den Vorteil, dass nicht zwei von verschiedenen Personen abgegebene Anmeldungen miteinander verknüpft zu werden brauchen. Doppelmeldungen kommen nur dann vor, wenn der Beförderer und der Warenempfänger unkoordiniert eine Meldung für dieselben Waren abgeben. Unter Gesichtspunkten der Risikoanalyse hat diese Lösung freilich den Nachteil, dass der Warenförderer oder Spediteur häufig nicht den Empfänger (und auch nicht den Absender) der Waren kennt, weil ein Spediteur eingeschaltet wurde und dieser deshalb in der Anmeldung als Empfänger (und ggf. auch als Absender) angegeben wird.

Ebenso wie im derzeitigen ZK soll die summarische Eingangsanmeldung sowohl für eine Risikoanalyse vor dem Eingang der Waren dienen als auch für die Festlegung der Waren, die sich nach ihrer Ankunft in vorübergehender Verwahrung befinden (Art. 151 Abs. 2 MZK). Dieses Konzept konnte im Rahmen der geltenden ZK-DVO nicht umgesetzt werden (vgl. Art. 183 und 186 ZK-DVO, die zwei gesonderte Anmeldungen vorsehen), u.a. weil

- bei einer im Container-Seeverkehr abzugebenden Anmeldung vor der Beladung häufig noch nicht bekannt ist, wo die Container nach ihrer Ankunft im Bestimmungshafen gelagert werden,
- unterschiedliche Personen für die Beförderung und die vorübergehende Verwahrung verantwortlich sind,
- im Container-Seeverkehr in verschiedenen Häfen Container abgeladen werden, so dass die summarische Eingangsanmeldung für jeden Container den Entladeort und Lagerplatz angeben müsste, damit die Eingangszollstelle diese Information an die nachfolgenden Entladehäfen – möglichst aufgeteilt nach Entladeort – weiterleiten kann.

Die Umsetzung dieses Konzepts im Rahmen des Einfuhrkontrollsystems (Import Control System) ist insbesondere daran gescheitert, dass weder der ZK noch die ZK-DVO dies vorschreibt und einige Mitgliedstaaten mit wichtigen Häfen, die deshalb große Datenmengen erhalten, nicht bereit waren, diese Daten an die anderen Entladehäfen weiterzuleiten (das derzeitige ICS sieht gemäß Art. 184e ZK-DVO eine Weiterleitung der angemeldeten Daten nur für den Fall vor, dass ein Risiko festgestellt wurde). Außerdem wurde die Meinung vertreten, dass die derzeitige summarische Eingangsanmeldung nicht alle Daten enthält, die für die vorübergehende Verwahrung benötigt werden (insbesondere Lagerort und Lagerhalter).

Da diese Probleme weiterhin bestehen, wird es vermutlich auch im Rahmen der MZK-DVO zwei getrennte Anmeldungen geben, möglicherweise mit der Option, beide Anmeldungen in einer einzigen zu kombinieren. Eine solche Option schafft aber ihre eigenen Probleme, denn

- für Zwecke der Risikoanalyse wäre die vor der Ankunft der Waren abgegebene Anmeldung zu registrieren, sobald sie bei der Eingangszollstelle eingegangen ist und festgestellt wurde, dass alle vorgeschriebenen Angaben vorliegen,
- als Zollanmeldung für die vorübergehende Verwahrung dürfte die Anmeldung erst angenommen werden, wenn die Waren angekommen und gestellt worden sind (vgl. Art. 112 MZK).

Eine weitere Komplikation ergibt sich aus Art. 90 MZK, der – wie der derzeitige ZK – die Möglichkeit vorsieht, anstelle der summarischen Eingangsanmeldung sogleich eine Zollanmeldung abzugeben. Abgesehen von dem auch insoweit bestehenden Problem, dass die Anmeldung zu unterschiedlichen Zeitpunkten für Risikozwecke registriert und

als Zollanmeldung angenommen wird, ergeben sich weitere Schwierigkeiten daraus, dass i.d.R. unterschiedliche Personen verantwortlich sind

- für die Beförderung der Waren (und damit für die Abgabe einer summarischen Eingangsanmeldung) und
- für die Abgabe der Zollanmeldung (z.B. der Einführer oder Spediteur).

Das Risiko von Doppelmeldungen für dieselben Waren ist bei dieser Konstellation noch größer. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass dieses Konzept bisher nicht umgesetzt wurde. Es bleibt abzuwarten, ob das AIS in seiner ersten Phase diese Möglichkeit abbilden kann. insbesondere soweit es um Anmeldungen zu anderen Verfahren als der vorübergehenden Verwahrung geht.

Noch schwieriger wäre die Umsetzung, wenn auch die in Art. 106 MZK vorgesehene zentrale Zollabwicklung im Rahmen des Art. 90 MZK genutzt werden dürfte, da eine solche Anmeldung nicht bei der Eingangszollstelle, sondern bei der für den Anmelder zuständigen Überwachungszollstelle eingehen würde. Das Risiko unkoordinierter Doppelmeldungen wäre bei dieser Konstellation vergleichsweise am Größten. Ferner wären zahlreiche Rückmeldungen zwischen der Eingangs- und der Überwachungszollstelle erforderlich, u.a. für Zwecke der Registrierung der Vorabanmeldung, der Risikoanalyse, der Gestellungsmittlung, der Annahme der Zollanmeldung sowie der Kontrolle und der Überlassung der Waren. Aus diesem Grunde wird erwogen, diese Möglichkeit nicht für 2013 einzuführen, zumindest soweit mehrere Mitgliedstaaten betroffen sind.

2. Meldung der Ankunft des Beförderungsmittels

Mit der VO (EG) Nr. 312/2009⁴⁾ wurde Art. 184g ZK-DVO eingefügt, der eine Ankunfts-meldung für das Beförderungsmittel einführt. Die Ankunfts-meldung verknüpft die abgegebenen summarischen Eingangsanmeldungen mit dem im Zollgebiet der Gemeinschaft eintreffenden Beförderungsmittel. Die Meldung erlaubt der Eingangszollstelle, diejenigen summarischen Eingangsanmeldungen (und damit Ergebnisse der vorhergehenden Risikoanalyse) zu identifizieren, die unter Angabe des Beförderungsmittels abgegeben worden sind, das die Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbringt. Dies ist insbesondere im See- und Luftverkehr von Bedeutung. Es kann ferner vorkommen, dass die summarischen Eingangsanmeldungen von anderen Personen abgegeben werden als vom Betreiber des Beförderungsmittels, z.B. wenn eine Fähre Lkws in das Zollgebiet der Gemeinschaft befördert. Denn

- einerseits ist die summarische Eingangsanmeldung von den Betreibern der Lkws abzugeben (Art. 183b ZK-DVO),
- andererseits muss die Ankunft der Fähre (und ggf. die Ankunft bei einer anderen Eingangszollstelle als der in den summarischen Eingangsanmeldungen gemeldeten) von deren Betreiber gemeldet werden (vgl. Art. 183d ZK-DVO).

4) ABl. (EU) 2009 L 98, S. 3.

Ferner stellt sich in Bezug auf die nicht bei der Eingangszollstelle abgeladenen Waren die Frage, wie die Ergebnisse der Risikoanalyse, die auf den bei der Eingangszollstelle eingegangenen summarischen Eingangsanmeldungen beruhen, in den nachfolgenden Häfen und Flughäfen (wo einzelne Waren abgeladen werden und ggf. kontrolliert werden sollten) identifiziert werden können.

3. Gestellung der Ware

Der Begriff „Gestellung“ wird zwar in Art. 4 Nr. 19 ZK und Art. 4 Nr. 27 MZK definiert. Gleichwohl hat er je nach dem Zusammenhang, in dem er verwendet wird, eine unterschiedliche Bedeutung.

Er bedeutet

- in Art. 40 ZK bzw. Art. 95 MZK, dass die Waren sich bei der Eingangszollstelle oder dem von ihr zugelassenen Ort befinden und dass der Zollstelle hierüber eine Mitteilung gemacht wird,
- gemäß Art. 189 ZK-DVO für auf dem See- oder Luftweg in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren, dass sie im betreffenden Hafen bzw. Flughafen abgeladen werden (ggf. mit dem Ziel einer Umladung auf ein anderes Schiff oder Flugzeug); nur diese Waren müssen bzw. dürfen für Zwecke der vorübergehenden Verwahrung oder eines diese ersetzenden Zollverfahrens gemeldet werden; eine Gestellung für auf dem Schiff oder Flugzeug verbleibende Fracht (freight remaining on board – FROB) ist nicht zulässig,
- im Fall einer Zollanmeldung die Mitteilung des Ortes, wo die Waren sich befinden, wobei die Zollanmeldung unter Umständen bei einer anderen als der für den betreffenden Ort zuständigen Zollstelle (ggf. sogar in einem anderen Mitgliedstaat) abgegeben wird (Art. 201 Abs. 3 ZK-DVO, Art. 106 MZK); zusätzlich ist zu beachten, dass die Zollanmeldung erst angenommen werden darf, wenn die Waren gestellt worden sind (Art. 63 ZK, Art. 112 MZK), sich also tatsächlich am angegebenen Ort befinden,
- im Fall der zweiten Stufe des Versand- und Ausfuhrverfahrens, dass die Waren sich bei der Bestimmungs- bzw. Ausgangszollstelle befinden (Art. 361 Abs. 1 bzw. Art. 793 Abs. 1 ZK-DVO).

Da die Gestellung gemäß Art. 5 MZK in Zukunft elektronisch mitgeteilt werden muss, ist zu klären, wie, wann und von wem diese Nachricht abgesandt werden muss. Die Trennung des Warenflusses vom Informationsfluss schafft neue Probleme, da eine elektronische Nachricht (insbesondere bei zentraler Zollabwicklung) nicht zeitgleich mit der Ankunft der Waren eintreffen kann, es sei denn, sie wird im Rahmen eines lokalen Hafen- oder Flughafensystems generiert. Außerdem besteht auch hier die Gefahr von Doppelmeldungen, da sowohl Art. 95 MZK als auch Art. 112 MZK eine Gestellung durch unterschiedliche Personen zulassen. Für diese Fragen muss eine IT-kompatible Lösung gefunden werden, insbesondere in Fällen, in denen keine Hafen- oder Flughafensysteme genutzt werden. Ein möglicher Lösungsweg besteht darin, die Gestellungsmitteilung

mit anderen Meldungen oder Anmeldungen zu kombinieren, z.B. mit der Ankunftsmeldung, Zollanmeldung oder der summarischen Anmeldung zur vorübergehenden Verwahrung, soweit die Waren sich bereits an dem in der Anmeldung bzw. Meldung angegebenen Ort befinden.

4. Vorübergehende Verwahrung, Überführung in ein sonstiges Zollverfahren

In das Zollgebiet der Gemeinschaft oder aus einer Freizone verbrachte Nichtgemeinschaftswaren und Waren, für die ein externes Versandverfahren beendet wurde, befinden sich in besonderer Verwahrung, es sei denn, sie werden unverzüglich in ein anderes Zollverfahren übergeführt oder in eine Freizone verbracht (vgl. Art. 98 und 100 MZK). Diese gesetzliche Fiktion stellt einen besonderen Verfahrensschritt dar, der im Einfuhr-Zollabwicklungssystem darstellt werden muss. Da die vorübergehende Verwahrung in Zukunft ein Zollverfahren ist (vgl. Art. 135 Buchstabe b) MZK), gilt für sie die Regelung des Art. 112 Abs. 1 MZK, dass die Anmeldung – in welcher Form auch immer sie abgegeben wird – erst angenommen werden darf, wenn die Waren gestellt worden sind oder zur Zufriedenheit der Zollbehörden für Zollkontrollen zur Verfügung stehen. Dies bedeutet im See- und Luftverkehr (bei dem ein Teil der Waren bei nachfolgenden Zollstellen entladen und erst dort gestellt wird, vgl. Art. 189 ZK-DVO), dass eine Annahme einer summarischen Eingangsanmeldung als Zollanmeldung für die vorübergehende Verwahrung nur in Bezug auf diejenigen Waren zulässig ist, die vom Beförderungsmittel entladen werden sollen. Liegt im Zeitpunkt des Entladens keine Zollanmeldung für ein anderes Verfahren vor (und wurden die Waren nicht in eine Freizone verbracht), so befinden sich die Waren kraft Gesetzes in vorübergehender Verwahrung. Dies gilt selbst dann, wenn überhaupt keine Anmeldung abgegeben wurde (vgl. Art. 186 Abs. 1 Unterabsatz 2 ZK-DVO).

In Bezug auf die Situation nach der Beendigung eines externen Versandverfahrens kann man folgende Fälle unterscheiden:

- Waren kommen im Zollgebiet der Gemeinschaft im Rahmen des gemeinsamen Versandverfahrens an oder werden bei der Eingangszollstelle in das externe Versandverfahren übergeführt; sobald das Versandverfahren bei der Bestimmungsstelle beendet ist, befinden sich die Waren automatisch in vorübergehender Verwahrung (und die Förmlichkeiten für die Beendigung dieses Verfahrens müssen durchgeführt werden), es sei denn, eine Zollanmeldung für ein anderes Zollverfahren wurde abgegeben oder die Waren wurden in eine Freizone verbracht.
- Zur Wiederausfuhr angemeldete/bestimmte Nichtgemeinschaftswaren werden in das gemeinschaftliche Versandverfahren übergeführt; sobald das Versandverfahren bei der Bestimmungsstelle beendet ist, befinden sich die Waren automatisch in vorübergehender Verwahrung und die Förmlichkeiten für die Beendigung dieses Verfahrens müssen durchgeführt und der Ausgang muss kontrolliert werden.

- Nichtgemeinschaftswaren werden von einem zugelassenen Linienverkehr zu einem anderen Hafen befördert, wo sie entladen werden und das vorgeschriebene Versandverfahren beendet wird; anschließend befinden sich die Waren automatisch in vorübergehender Verwahrung (und die Förmlichkeiten für die Beendigung dieses Verfahrens müssen durchgeführt werden), es sei denn, eine Zollanmeldung für ein anderes Zollverfahren wurde abgegeben.

Eine ähnliche Situation besteht bei der Ausfuhr und Wiederausfuhr auf dem See- und Luftweg, wenn die Waren in einem anderen Hafen bzw. Flughafen in der EU ent- und anschließend auf dasselbe oder ein anderes Beförderungsmittel beladen werden: Die Waren befinden sich automatisch in vorübergehender Verwahrung (und die Förmlichkeiten für die Beendigung dieses Verfahrens müssen durchgeführt werden), es sei denn, eine Zollanmeldung für ein anderes Zollverfahren wurde abgegeben oder die Waren wurden in eine Freizone verbracht.

Soweit der vorübergehenden Verwahrung ein Versandverfahren vorausging, gilt die Versandanmeldung als Zollanmeldung zur vorübergehenden Verwahrung (Art. 151 Abs. 2 MZK). Enthält die Versandanmeldung nicht alle erforderlichen Angaben (z.B. Inhaber des Verwahrungslagers oder Verwahrungsort), so müssen diese sofort nachgereicht werden, es sei denn, diese Angaben stehen der Zollstelle bereits zur Verfügung (z.B. aufgrund eines Hafeninformationssystems). Diese Anforderung muss im Einfuhrabwicklungssystem jedes Mitgliedstaats umgesetzt werden. Liegt im Zeitpunkt der Gestellung bei der Bestimmungszollstelle bereits eine andere Zollanmeldung (z.B. zur Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr) vor, so ist die Fiktion der vorübergehenden Verwahrung nicht anwendbar (Art. 98 Abs. 1 MZK).

5. Verknüpfung der verschiedenen Anmeldungen und Meldungen

Um eine reibungslose Zollabwicklung zu ermöglichen, sollten die verschiedenen nacheinander abzugebenden Meldungen jeweils auf die vorhergehende Bezug nehmen, also

- die Zollanmeldung zur Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr auf die summarische Anmeldung für die vorübergehende Verwahrung,
- die summarische Anmeldung für die vorübergehende Verwahrung auf die Gestellungsmitteilung (soweit beide gesondert abgegeben wurden),
- die Gestellungsmitteilung und die Ankunftsmitteilung auf die summarische Eingangsanmeldung.

Dies ist in der derzeitigen ZK-DVO bereits festgelegt, und zwar

- in Art. 184g ZK-DVO in Bezug auf die Ankunftsmitteilung,
- in Art 186 ZK-DVO in Bezug auf die summarische Anmeldung zur vorübergehenden Verwahrung und
- in Feld 40 des Einheitspapiers für Zollanmeldungen (siehe Anhänge 37, 38 ZK-DVO).

Da zurzeit keine Verpflichtung zur Verwendung der von der Weltzollorganisation empfohlenen einheitlichen Sendungs-Bezugsnummer (Unique Consignment Reference Number – UCR) besteht (deren Nutzung wird in Titel II Feld 7 des Anhangs 37 ZK-DVO als Option aufgeführt, sodass eine Weiterleitung von Informationen an andere Mitgliedstaaten mittels der UCR auf Schwierigkeiten stoßen würde), wird zu diesem Zweck i.d.R. die von den Zollbehörden bei der Registrierung/Annahme der Meldung/Anmeldung zugewiesene Waren-Begleitnummer (Movement Reference Number – MRN) verwendet.

Allerdings können sich in der Praxis Schwierigkeiten ergeben, z.B. weil

- verschiedene Personen die Meldungen/Anmeldungen abgeben und diese Personen nicht notwendigerweise untereinander in vertraglichen Beziehungen stehen (wie z.B. das Schifffahrtsunternehmen, das die summarische Eingangsanmeldung abgibt, und der Lagerhalter, der die Waren zur vorübergehenden Verwahrung anmeldet),
- zwischen den verschiedenen Meldungen/Anmeldungen nicht notwendigerweise eine „1 : 1“-Beziehung besteht (z.B. weil nur einige der mit der summarischen Eingangsanmeldung angemeldeten Container im Hafen abgeladen werden und damit in die vorübergehende Verwahrung gelangen, für die anschließend für einzelne Container jeweils von verschiedenen Personen Zollanmeldungen abgegeben werden).

Besonders komplex wird die Bezugnahme auf frühere Meldungen/Anmeldungen unter Beteiligung unterschiedlicher Personen, wenn die Waren das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen (wie z.B. im Rahmen der passiven Veredelung) und dann wieder in das Zollgebiet verbracht werden.

Die für die Verwaltung einfachste Lösung besteht darin, den Wirtschaftsbeteiligten die Verantwortung für die Beschaffung der geforderten Daten aufzubürden, unabhängig davon, ob diese in vertraglichen Beziehungen zueinander stehen oder nicht. Diesen Weg ist z.B. Art. 171 Abs. 1 MZK gegangen, indem er die Gewährung der Einfuhrabgabenbegünstigung nach passiver Veredelung von der Zustimmung des Bewilligungsinhabers und der Einhaltung der in der Bewilligung festgelegten Voraussetzungen abhängig macht. Damit vergleichbar macht Art. 132 Abs. 2 MZK die Gewährung einer Abgabenermäßigung für im Rahmen der aktiven Veredelung eingeführte, wiederausgeführte und anschließend wiedereingeführte Waren davon abhängig, dass der Anmelder die erforderlichen Informationen übermittelt. Soweit es nicht um die Gewährung von Zollbegünstigungen geht, dürfte dies aber kein gangbarer Weg sein.

Zur Unterstützung des Datenaustausches zwischen den Wirtschaftsbeteiligten, die nacheinander für dieselben Waren Meldungen bzw. Anmeldungen abgeben müssen, wird deshalb überlegt, in die Durchführungsvorschriften eine Verpflichtung aufzunehmen, nach der derjenige, der von den Zollvorschriften betroffene Waren an einen anderen übergibt, dem Übernehmer auch die Waren-Begleitnummer und etwaige andere nach den Zollvorschriften erforderliche Daten übermitteln muss (sog. „Handshake-Prinzip“), damit der Übernehmer seine zollrechtlichen Meldepflichten erfüllen kann. Die De-

batte darüber, ob dies einen unzulässigen Eingriff in das Zivilrecht darstellt oder aber eine notwendige Maßnahme, um einen nahtlosen Datenaustausch zu ermöglichen, ist noch nicht abgeschlossen. Es geht hier nicht darum, neue Bußgeldtatbestände zu schaffen, sondern darum, den von allen Beteiligten erstrebten Datenaustausch zu erleichtern.

Eine weitere Schwierigkeit besteht dann, wenn die für den Regelfall vorgesehene Reihenfolge der Ereignisse aufgrund der im MZK vorgesehenen Möglichkeiten geändert wird:

- Es ist z.B. möglich, eine Zollanmeldung zur Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr vor der Gestellung der Waren und selbst vor der Abgabe der summarischen Eingangsanmeldung abzugeben (Art. 112 Abs. 1 MZK). In diesem Fall ist es nicht möglich, in die Zollanmeldung eine Bezugnahme auf die summarische Eingangsanmeldung oder die Gestellungsmitteilung aufzunehmen, da diese noch gar nicht existieren.
- Falls in den Durchführungsvorschriften zugelassen wird, dass die Anmeldung der Ankunft des Beförderungsmittels oder die Gestellungsmitteilung vor der Ankunft abgegeben werden darf (der MZK enthält keine Aussage hierüber), könnte nicht garantiert werden, dass die summarische Eingangsanmeldung vor diesem Zeitpunkt eintrifft. Gegebenenfalls wäre die Person, die die Ankunfts- bzw. Gestellungsmitteilung abgibt, nicht in der Lage, die Bezugsummer der summarischen Eingangsanmeldung anzugeben.

Es könnte deshalb notwendig sein, solche Optionen auszuschließen.

6. Unterlagen zur Anmeldung

Art. 108 Abs. 2 MZK schreibt vor, dass alle für das betreffende Zollverfahren erforderlichen Unterlagen den Zollbehörden zum Zeitpunkt der Abgabe der Zollanmeldung zur Verfügung gestellt werden müssen. Für elektronische Zollanmeldungen lässt Art. 108 Abs. 3 MZK drei weitere Möglichkeiten zu:

- entweder werden die Unterlagen elektronisch eingereicht,
- oder die Zollbehörden greifen auf die betreffenden Daten im Computersystem des Wirtschaftsbeteiligten zu,
- oder die Zollbehörden gestatten ein Nachreichen der Unterlagen nach Überlassung der Waren.

Würden die Zollbehörden – was Art. 108 MZK erlaubt – unterschiedlich verfahren, so würden sich Schwierigkeiten ergeben, wenn die Zollstelle, bei der die Anmeldung abgegeben wird, eine andere ist als diejenige, bei der die Waren für etwaige Kontrollen zur Verfügung stehen (vgl. Art. 201 ZK-DVO und Art. 106 MZK). Eine weitere Schwierigkeit würde sich dann ergeben, wenn das Zollabwicklungssystem eines Mitgliedstaats elektronische Unterlagen annehmen kann (wie z.B. das österreichische System), das des betroffenen anderen Mitgliedstaats aber nicht (wie z.B. das deutsche System ATLAS). Die-

se Probleme könnten – zumindest in Bezug auf vertrauenswürdige – Zollanmelder vermieden werden, wenn man von der letzten Alternative des Art. 108 Abs. 3 MZK Gebrauch macht, d.h. die Unterlagen werden nach der Überlassung der Waren nachgereicht (zumindest für die zentrale Zollabwicklung zwischen zwei Mitgliedstaaten dürfte dies die einzige praktische Möglichkeit sein). Für die übrigen Fälle sind voraussichtlich EU-weite Spezifikationen erforderlich.

Nach Art. 5 und – mit Einschränkungen – 108 MZK sind Unterlagen zu einer Zollanmeldung in elektronischer Form – ggf. nachträglich – vorzulegen. Im Fall einer nachträglichen Vorlage muss eine Methode zur Verknüpfung von Anmeldung und Unterlagen gefunden werden, soweit man diese Aufgabe nicht manuell – z.B. im Zusammenhang mit der Betriebsprüfung – erledigen will (Art. 25 und 108 MZK verlangen nicht eine elektronische Bearbeitung von Unterlagen zur Zollanmeldung).

7. Bewilligungen für Zollverfahren und für die Zollabwicklung benötigte Informationen

Für einige der in Rahmen des AIS abzuwickelnden Zollverfahren ist eine Bewilligung erforderlich (aktive Veredelung, vorübergehende Verwendung, Endverwendung, Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr unter Anwendung der Zollbegünstigung für die passive Veredelung, Art. 136 Abs. 1 MZK). Soweit die Bewilligung nicht im Rahmen der Zollanmeldung beantragt und erteilt werden kann (vgl. Art. 292 Abs. 3, Art. 293 Abs. 2, Art. 497 Abs. 3 und Art. 505 Buchstabe b) ZK-DVO), muss gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchstabe b) MZK ein elektronisches System für Anträge auf, und die Erteilung von, Bewilligungen zur Verfügung stehen. Soweit andere Mitgliedstaaten zu konsultieren sind, müssen die Datenbanken auch vernetzt sein oder es muss eine zentrale Datenbank geben. Eine solche Datenbank sollte aber zweckmäßigerweise außerhalb des AIS entwickelt werden (möglichst als Erweiterung der EOS-Datenbank, die bereits AEO und EORI erfasst und auf einzige Bewilligungen im Sinne von Art. 1 Nr. 13 ZK-DVO erweitert werden soll), sodass im Rahmen des AIS hierauf zurückgegriffen werden kann. Es wird zurzeit überlegt, ob EOS im Rahmen des MZK erweitert werden soll auf nationale Bewilligungen für die besonderen Verfahren (Art. 136 MZK), vereinfachte Zollanmeldungen (Art. 109 MZK) und das Anschreibeverfahren (Art. 107 Abs. 1 MZK) sowie registrierte Ausführer, die Ursprungsnachweise ausstellen.

Bei der Zollabwicklung werden in manchen Fällen weitere Informationen benötigt und müssen durch ein IT-System zur Verfügung gestellt werden, wie z.B.

- der Nachweis des Gemeinschaftsstatus (Art. 101 MZK) oder
- für die Abgabenberechnung erforderliche Angaben, die bei einer anderen Zollstelle vorliegen und die zurzeit mittels Informationsblättern zur Verfügung gestellt werden (vgl. Art. 523 ZK-DVO).

Die Methode für den Austausch solcher bzw. den Zugang zu solchen Informationen muss noch bestimmt werden.

V. Zentrale Einfuhrabwicklung

Die bisher beschriebenen Fragen sind im Allgemeinen im Rahmen der Einfuhrabwicklungssysteme der Mitgliedstaaten zu lösen, sodass die Aufgabe der Kommission vor allem darin besteht, die Prozesse zu beschreiben und in der MZK-DVO so festzulegen, dass sie für alle Beteiligten verständlich sind und in den IT-Systemen der Verwaltungen und der Wirtschaftsbeteiligten einheitlich umgesetzt werden können. Bei der zentralen Zollabwicklung (Art. 106 MZK) besteht die zusätzliche Herausforderung darin, dass Zollstellen in verschiedenen Mitgliedstaaten betroffen sein können, sodass nicht nur einheitliche Prozesse erforderlich sind, sondern darüber hinaus eine Kommunikation zwischen den Systemen der Mitgliedstaaten. Die Fälle in denen und die Form in der eine solche Kommunikation stattfindet, müssen festgelegt werden. Werden bestimmte Fälle von der zentralen Zollabwicklung ausgeschlossen, so muss insoweit auch keine Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten organisiert zu werden. Zunächst ist deshalb die Tragweite dieses Konzepts zu klären.

1. Rechtliche Tragweite

Die rechtliche Tragweite des Art. 106 MZK wird dadurch beschränkt, dass diese Vorschrift sich im Titel V befindet und Fälle erfasst, in denen eine Zollanmeldung abzugeben ist. Damit sind folgende Fälle ausgeschlossen:

- die summarische Eingangsanmeldung (Art. 87, 88 MZK), da sie im Titel IV MZK geregelt und keine Zollanmeldung ist,
- die Meldung der Ankunft des Beförderungsmittels (Art. 88 Abs. 4 MZK), da sie im Titel IV MZK geregelt und keine Zollanmeldung ist,
- die Überführung von Waren in eine Freizone, da insoweit keine Zollanmeldung abzugeben ist (Art. 104 Abs. 1 MZK).

Die Überführung in die vorübergehende Verwahrung (einschließlich der dazugehörigen Gestellungsmitteilung) ist ein Grenzfall, da sie

- einerseits in Titel IV mit der Fiktion geregelt ist, dass Nichtgemeinschaftswaren mit der Gestellung als in die vorübergehende Verwahrung übergeführt gelten (Art. 98 Abs. 1 MZK), und
- andererseits in Titel V mit der Fiktion geregelt ist, die summarische Eingangsanmeldung oder die Anmeldung über das vorhergehende Versandverfahren gelte als Zollanmeldung zur vorübergehenden Verwahrung (Art. 151 Abs. 2 MZK).

Ein weiterer Grenzfall ist die Kombination der summarischen Eingangsanmeldung mit der Zollanmeldung, da auch sie einerseits in Titel IV (Art. 90 MZK) und andererseits – soweit es nur um die Zollanmeldung geht – in Titel V (Art. 107 bis 110 MZK) geregelt ist.

2. Einschränkung der Tragweite für die nahe Zukunft

Da es wegen der geringen bis 2013 zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich sein wird, alle bei der Einfuhr in Betracht kommenden Zollverfahren gemeinschaftsweit zu automatisieren, wird zurzeit erwogen, welche weiteren Zollverfahren in einer ersten Phase ausgeschlossen werden könnten. Dies könnte betreffen

- die vorübergehende Verwahrung einschließlich der dazugehörigen Gestellungsmitteilung (bei der ohnehin zweifelhaft ist, ob sie in den rechtlichen Anwendungsbe- reich des Art. 106 MZK fällt),
- die Kombination der summarischen Eingangsanmeldung mit der Zollanmeldung (einschließlich der dazugehörigen Gestellungsmitteilung) und
- das Versandverfahren, weil es eigenen Gesetzmäßigkeiten folgt (Beförderung von Waren zwischen zwei Orten), auch im Zusammenhang mit der Ausfuhr verwendet wird und weil es bereits automatisiert ist.

3. Anschreibeverfahren, Selbstveranlagung

Art. 107 Abs. 1 Satz 2 MZK lässt Zollanmeldungen durch Anschreibung zu, „sofern die Zollbehörden Zugang zu diesen Daten im elektronischen System des Anmelders haben und den Anforderungen für den erforderlichen Austausch solcher Daten zwischen den Zollstellen genügt wird.“ Befinden sich die von einem Zollverfahren betroffenen Zollstellen in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten, so müssten nach den derzeitigen Regeln (Art. 253k Abs. 1 ZK-DVO) zumindest die Daten der vereinfachten Zollanmeldung (vgl. Tabelle 7 des Anhangs 30A ZK-DVO) zwischen ihnen ausgetauscht werden. Wenn die Zollstelle am Sitz des Anmelders diese Daten nicht selbst aus dem Computersystem des Anmelders extrahiert, müsste der Anmelder diese Daten an die für ihn zuständige Zollstelle senden, damit diese sie an die Zollstelle im anderen Mitgliedstaat weiterleiten kann. Insoweit bestünde kein Unterschied zur vereinfachten Zollanmeldung (Art. 109 MZK), abgesehen davon, dass die ergänzende Zollanmeldung (Art. 110 MZK) ersetzt werden könnte durch eine entsprechende Anschreibung in der Buchführung des Anmelders. Es wird zurzeit analysiert, ob die Zollstelle, bei der die Waren gestellt werden bzw. für Kontrollen zur Verfügung stehen, mit weniger Daten auskommen kann, wobei zusätzlich zu einigen der im Anhang 30A ZK-DVO festgelegten Daten (bei denen übrigens zurzeit der Ort der Lagerung fehlt) auch etwaige Kontrollersuchen der Überwachungs- zollstelle übermittelt werden müssten.

Auch in den folgenden Fällen muss geklärt werden, ob und inwieweit Daten ausgetauscht werden müssen, wenn zwei Mitgliedstaaten beteiligt sind:

- Zugang zum System des Wirtschaftsbeteiligten anstelle einer summarischen Eingangs- bzw. Ausgangsanmeldung (Art. 87 Abs. 2, Art. 180 Abs. 3 MZK) und
- Selbstveranlagung (Art. 116 MZK).

4. Andere als zollrechtliche Fragen

Die im Zusammenhang mit der zentralen Zollabwicklung außerhalb des Zollrechts bestehenden Probleme betreffen

- die Behandlung von nationalen Verboten und Beschränkungen,
- die Erhebung der Mehrwertsteuer und von Verbrauchsteuern,
- die Aufteilung der sog. Verwaltungskostenpauschale bei der Überlassung von Waren zum zollrechtlich freien Verkehr und
- die Behandlung der Außenhandelsstatistik.

Das Übereinkommen über die Aufteilung der Erhebungskosten wurde inzwischen veröffentlicht⁵⁾ und muss nur noch von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden, soweit dies nicht bereits geschehen ist.

Auch in Bezug auf die Behandlung der Mehrwertsteuer sind Fortschritte zu verzeichnen, da zwischen den Steuer- und Zollexperten intensive Diskussionen über verschiedene Lösungsmöglichkeiten stattfinden. Dabei haben naturgemäß diejenigen Mitgliedstaaten weniger Schwierigkeiten, die von Art. 211 Abs. 2 der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie⁶⁾ Gebrauch machen, sodass die Einfuhrumsatzsteuer nicht zusammen mit dem Zoll gezahlt, sondern in der allgemeinen Mehrwertsteuererklärung angegeben wird. Denn die Schwierigkeit der zentralen Zollabwicklung besteht ja darin, dass für die Waren, die nicht in den Mitgliedstaat des Anmelders gelangen, die Mehrwertsteuer in einem anderen Mitgliedstaat geschuldet ist, sodass die Zoll- und die Steueranmeldung voneinander abgekoppelt werden müssen. Ferner ist eine Lösung erforderlich für Fälle, in denen Waren für in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässige Privatpersonen zentral zur Überlassung in den freien Verkehr angemeldet werden.

In Bezug auf nationale Verbote und Beschränkungen kommen bis zu deren Harmonisierung zwei Lösungsmöglichkeiten in Betracht:

- entweder werden bei solchen Verboten unterworfenen Waren von der Bewilligung ausgeschlossen (dies würde allerdings wegen der unterschiedlichen nationalen Regelungen zu einer unterschiedlichen Tragweite der zentralen Zollabwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten führen und könnte IT-technisch kaum unterstützt werden)
- oder nationale Verbote und Beschränkungen werden bei zentraler Zollabwicklung nicht von den Zollbehörden, sondern zu einem späteren Zeitpunkt von den Marktüberwachungsbehörden in dem Mitgliedstaat überwacht, in dem die Waren vermarktet werden.

Die VO (EG) Nr. 471/2009⁷⁾ ist flexibel genug, um in den dazugehörigen Durchführungsvorschriften die Erhebung der außenhandelsstatistischen Daten und deren Weiterlei-

5) ABl. 2009 C 92, S. 1.

6) Richtlinie 2006/112/EG (ABl. 2006 L 347, S. 1).

7) ABl. (EU) 2009 L 152, S. 23.

tung an Eurostat zu regeln. In denjenigen Fällen, in denen die Zollbehörden keine Zollanmeldungen erhalten (Selbstveranlagung), können alternative Berichtswege eingeführt werden.

Eine gemeinsame Datenbank mit Kopien der Zollanmeldungen könnte für statistische und steuerliche Zwecke (z.B. Bemessung der Mehrwertsteuer, für die auch der Zollbetrag zu berücksichtigen ist) sowie die Überwachung von Verboten und Beschränkungen genutzt werden, d.h. der in der Zollanmeldung angegebene Bestimmungsmitgliedstaat (und ggf. auch die Kommission) müsste einen Zugang zu den gespeicherten Daten erhalten. Im Übrigen könnten diese Informationen auch in Situationen genutzt werden, in denen der elektronische Datenaustausch fehlgeschlagen ist.

VI. Schlussfolgerungen

Die vorstehende Darstellung der Rechtsgrundlagen und Benutzeranforderungen für eine EU-weit einheitliche automatisierte Einfuhrabwicklung macht deutlich, dass die Einführung solcher Systeme auf nationaler und Gemeinschaftsebene eine sehr aufwendige und erhebliche Zeit erfordernde Aufgabe ist. Es ist jetzt schon sicher, dass nicht alle zollrechtlichen Vorgänge bis 2013 nach einheitlichen Regeln automatisiert werden können. Aus diesem Grund müssen die im modernisierten Zollkodex vorgesehenen Ziele – soweit sie Informatiksysteme betreffen – phasenweise verwirklicht werden. Dies liegt im Interesse sowohl der Wirtschaftsbeteiligten als auch der Verwaltungen, da eine überhastete Einführung von IT-Systemen ohne eine ausreichende Analyse-, Entwicklungs-, Test- und Anpassungsphase unnötige Kosten und zahlreiche Fehler bei der Zollabwicklung zur Folge hätte. Außerdem muss genügend Zeit und Informationsmaterial für eine Unterrichtung der von den Änderungen betroffenen Wirtschaftsbeteiligten und Beamten zur Verfügung stehen.

Transit Procedure e-TIR

Youlian Guenkov

Head TIR Audit & Admission, International Road Transport Union (IRU), Geneva

TIR principles

Facilitate and secure border crossing

- Internationally recognized standard document
- Internationally harmonized procedures
- Internationally recognized guarantee system
- Multimodal since 1975



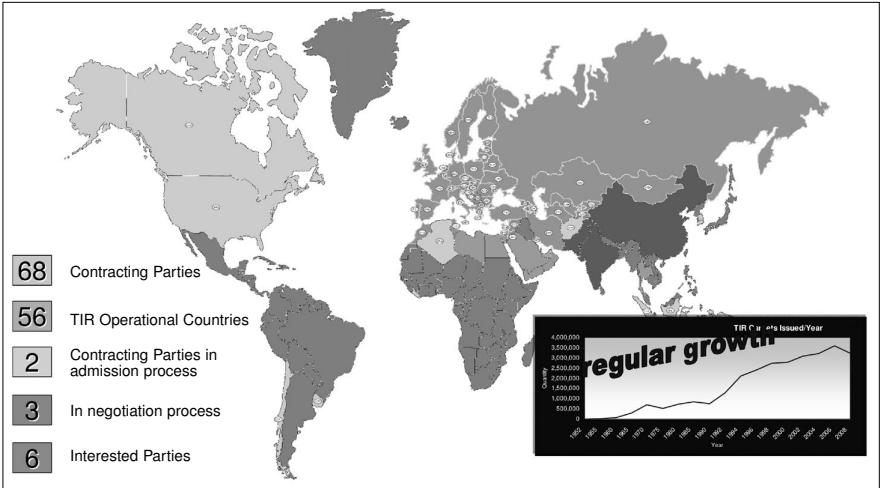
These principles have been facilitating economic development of 56 countries for over 60 years.

A short description of the principles of the TIR Customs transit regime as stipulated in the TIR Convention of 1975 is given below. It shows how attractive the system is to transport operators and Customs authorities because of its simplicity and effectiveness. In order to ensure that goods may travel with a minimum interference "en route" and yet offer maximum safeguards to Customs administrations, the TIR regime contains six basic requirements – the six pillars of the TIR Customs transit system:

1. Goods should travel in Customs secure vehicles or containers;
2. Throughout the journey, duties and taxes at risk should be covered by an internationally valid guarantee;
3. Goods should be accompanied by an internationally accepted Customs document (TIR Carnet), opened in the country of departure and serving as a Customs control document in the countries of departure, transit and destination;
4. Mutual recognition of Customs control, i.e. measures taken in the country of departure should be accepted by all countries of transit and destination;
5. Access to the TIR procedure for national associations to issue TIR Carnets; and natural and legal persons to utilize TIR Carnets shall be authorized by competent national authorities;

- 6. SafeTIR – the Customs authorities shall transmit to the IRU via central or regional offices, by the fastest available means of communication and in real time information in a standard format in respect of all TIR Carnets presented at Customs offices of destination.

Geographical scope of the TIR Convention

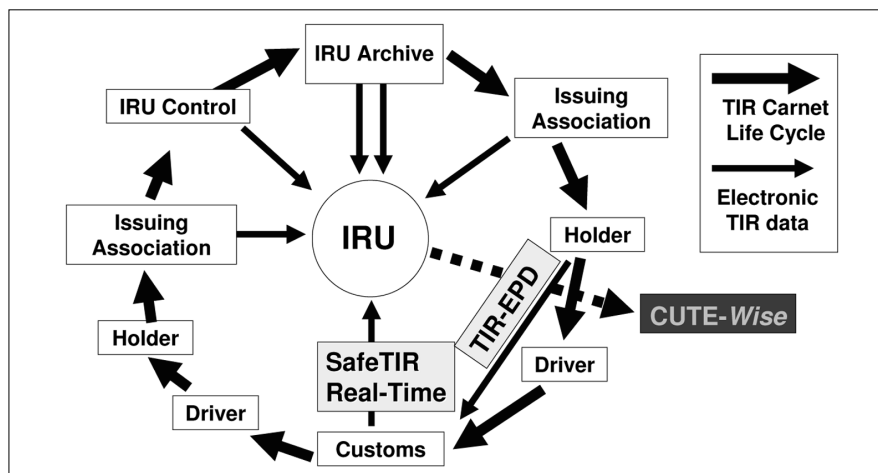


The TIR Convention has proved to be one of the most effective international instruments prepared under the auspices of the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). To date, it has 68 Contracting Parties, including the European Community. It covers the whole of Europe and reaches out to North Africa and the Near and Middle East. Two Contracting parties, namely, Bosnia and Herzegovina and the United Arab Emirates, are in admission process, i.e. their national Associations and competent authorities are preparing for implementation. Countries in Asia have been informed about the facilities of this global Customs transit system and their interest has shown that they may well join the TIR Convention in the not too distant future. The success of the TIR system may also be judged by the number of TIR Carnets distributed and issued every year. Whilst in 1952 only a little over 3,000 TIR Carnets were issued, this number increased steadily reaching 100,000 in 1960, then 800,000 in 1970. During the seventies and eighties the demand for TIR Carnets floated between around 500,000 and 900,000. This can be explained by the enlargement of the European Community which utilizes its own Community Transit System within its territory. Thus, TIR Carnets cannot be used for Customs transit operations within its member countries. As a result of the expanding East-West European trade, particularly since 1989, and the corresponding tremendous increase in international road transport, the number of TIR Carnets issued,

exceeded one million in 1992 and has now reached 3.6 million (2006) which represents the start of nearly 10,000 TIR transports every day and well over 50,000 TIR border crossing procedures daily. In spite of the financial crisis, which hit the world's economy recently and certainly impacted the road transport industry and the use of the TIR Carnet, it remained slightly below 3 million.

Life cycle of TIR Carnets

TIR Risk Management & Traceability



In order to manage the TIR Carnet and control its use, the IRU system is monitoring on-line and in Real-Time the traceability of each individual TIR Carnet and therefore allows a permanent monitoring of TIR transports. Furthermore the IRU IT risk management and traceability procedures provide customs authorities as per Annex 10 of the TIR Convention with Real-Time access to the status of any TIR Carnet in circulation, thus allowing not only control but risk management to be performed by customs authorities on any TIR transport and thanks to the IRU TIR-EPD which provides TIR data to customs authorities in advance, they are now also able to carry out risk assessment and risk analyses before the trucks and the goods are physically presented to the customs.

Technical overview of communication means at the IRU

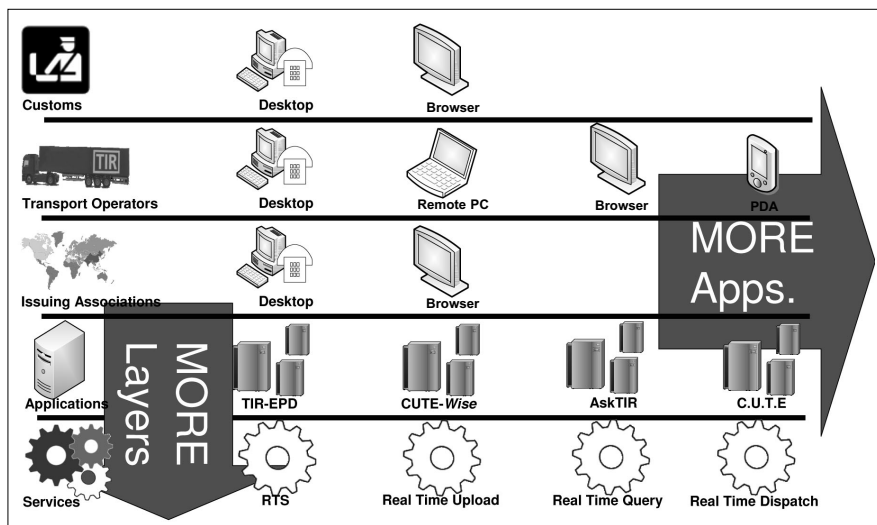
Current Connections

Communication

- Over 56 Countries Operational and connected via Web Services across SSL and Secure VPN

Security

- SSL: Secure Web Address HTTPS://www...
- Triple DES: Encryption Standard
- Public/Private Key Exchange: Digital Signatures
- RSA Encryption: Corporate Standard Encryption



The IRU IT Applications are developed in layers – for the Customs authorities; for transport operators and for issuing Associations.

The IRU IT Applications (e.g. EPD, AskTIR, CUTE) are driven by the IRU IT Services ...

The IRU IT Applications and services systems are flexible and open to add more layers at any time it is deemed necessary, thus being able to respond to the rapidly changing environment of Customs legislation and security requirements.

IRU TIR Electronic Pre-Declaration

Technical overview

New EU regulation 1.1.2009: TIR Electronic Pre-Declarations

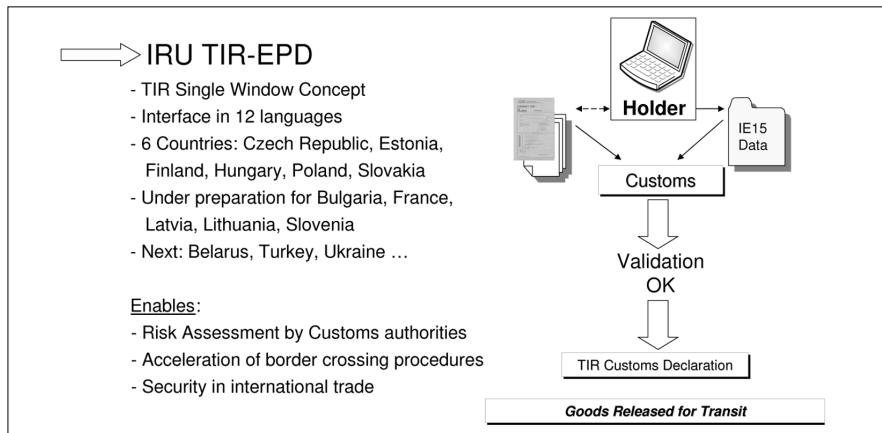
Security: Advance Cargo Information (WCO Safe and EU regulations 2009-2010) – IRU EPD

How to cope with these challenges while safeguarding TIR principles?

As a concrete contribution to facilitation and security, the IRU, taking into account the EU regulation in force since 1.1.2009 and the need for advance cargo information, has developed an IT application based on the TIR Single Window Concept to allow operators to launch their TIR electronic pre-declaration and advance cargo information directly and without the intervention of third parties.

Currently, the application works in 6 countries and its geographical scope will be extended further in and outside the EU.

This contribution facilitates the handling of transports by operators, allows Customs risk assessment, reduces the waiting times at borders and therefore contributes to security.



In order to face the challenges resulting from the entry into force from 1 January 2009 of the EU Commission regulation imposing to each TIR Carnet holder starting, entering, or transiting through the EU to lodge the electronic declaration for their TIR data the IRU has developed the IRU Electronic Pre-Declaration application.

This application is aiming at being a TIR single window for any transport operator authorized to the TIR procedure to lodge Electronic Pre-Declarations to any customs authorities.

The IRU TIR-EPD, which is already available free of charge for transport operators in 12 languages, is operational in 6 EU countries and will be extended before summer to several others and by the end of the year to non-EU countries. Already more than 17,000 pre-declarations have been lodged successfully and free of charge in particular for incoming traffic to the EU allowing transport operators to avoid lengthy customs procedures at borders and thus contributing to eliminate border waiting times.

Ensure:

- Non-discrimination on nationality, language and residence
- No additional costs in international trade
- Transparency and harmonization through compliance with demands of international trade and border crossing facilitation tools

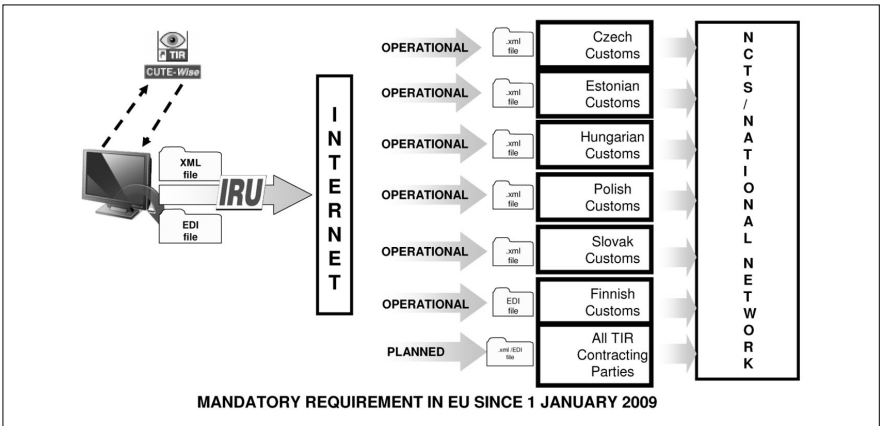
A tool to accomplish the goals and meet the challenges

This unique effort by the IRU in partnership with its Member Associations and the National Customs Authorities allows to overcome national restrictions based on language, residence or nationality barriers that are very often faced by operators obliged to lodge electronic customs declarations in a country where they are not residents.

Furthermore, the use of the IRU TIR-EPD is free of charge for the authorized TIR carnet holders and therefore not only it does not add any cost but in addition by contributing to reduce border waiting times, it avoids unnecessary financial consequences of the related waiting times.

To conclude, we thus consider that this tool contributes not only to the sustainability of the TIR System by ensuring transparency and harmonization of the submission of electronic declarations but also contributes to achieve the objectives of the Harmonization Convention and its Annex 8, to reduce border procedures and to ensure proper controls at departure and destination.

TIR-EPD in operation



As of 1 January 2009, a new regulation came into force in the European Union requiring TIR information to be sent electronically to the EU Customs office of departure/en-

try before leaving/entering the EU. This affects all TIR transports entering or starting in the European Union.

In order to enable operators to comply with this requirement, the IRU has developed a web application called TIR-EPD, which allows the submission of TIR Electronic Pre-Declarations by the TIR holders in a simple, standard way. The use of this online application will be free of charge for approved TIR holders.

By using this application, already available on the web, transport operators will not be forced into using the services of third-parties and will ensure the ownership of their commercial data.

To receive access to the TIR EPD application, TIR holders should contact their association and receive their username and password

The IRU has released a short animation on how to make an electronic pre-declaration. Watch it in either English, French, Russian, or Turkish.

The objectives of the IRU TIR Electronic Pre- Declaration system are to:

- maintain the benefits for transport operators using TIR Carnets as the Customs declaration;
- allow the TIR Carnet Holder to provide the electronic pre-declaration without the intervention of third parties and additional associated costs;
- minimize the effort to capture TIR data into NCTS for the Customs offices, thus reducing time delays at borders;
- meet Summary Declaration requirements foreseen in the Implementing Provisions of the revised EU Customs Code (including Security and Advanced Cargo Information) to enter into force on 1 July 2007;
- comply with the WCO Framework of standards and provide the requisite data security in a public/private partnership.

Currently, the countries accepting files generated by the IRU TIR EPD.

Customs offices of departure from EU in Czech Republic, Estonia, Finland, Hungary, Poland and Slovakia.

Customs offices of entry into EU in Estonia, Finland, Hungary, Poland and Slovakia.

With a destination in EU/exit from EU in any country – EU member state.

Evolution

Similar projects for interconnectivity of the TIR Electronic Pre-Declaration system are under discussion with both EU and non-EU countries (Bulgaria, France, Republic of Belarus, Russian Federation, Turkey and Ukraine) regarding submission of TIR electronic pre-declaration information, as well as for submission of safety and security summary declarations using the existing IRU system.

How to implement IRU TIR-EPD?

- Secure & Dedicated connectivity: Secure & Encrypted VPN with the IRU
- TIR Pre Declaration Web-Service: Web-Service < IRU TIR-EPD
- TIR Pre-Declaration Web Client: IRU TIR-EPD Web Client > IRU TIR-EPD

The ideal scenario:

- Secure & Encrypted VPN with the IRU or via national associations
- Web-Service – IRU TIR-EPD: User > Application > Web Service Customs
- IRU TIR-EPD Web Client: The user via the browser talks to the application

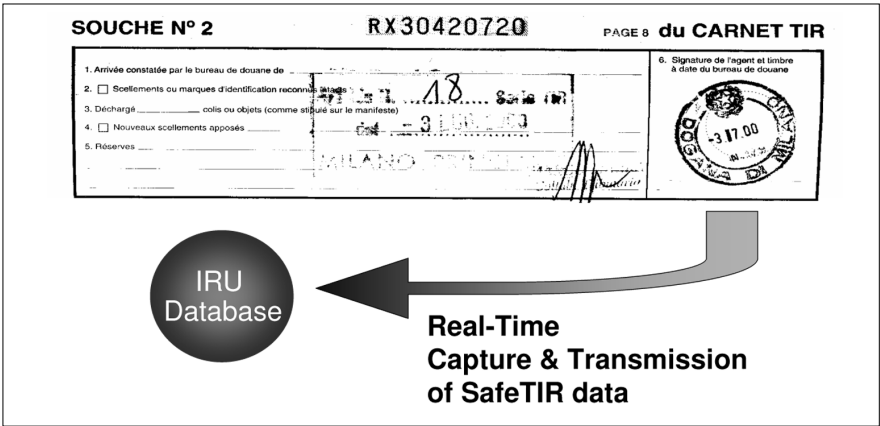
Conclusion

Public Private Partnership (PPP): The IRU and its member associations, in partnership with Customs and other authorities, have put in place IT mechanisms which are already in operation and proven to be successful with the objective to facilitate border crossings and reinforce road transport security.

Commercial Partnership (CP): In the same line of thoughts, the last protocol to the CMR Convention, initiated by the IRU, will also contribute to security by facilitating the exchange of contractual data amongst all commercial partners.

Certainly, the **IRU TIR-EPD** will be the solution to promote and implement thus reinforcing PPP.

Annex 10 of the TIR Convention: Real-Time SafeTIR

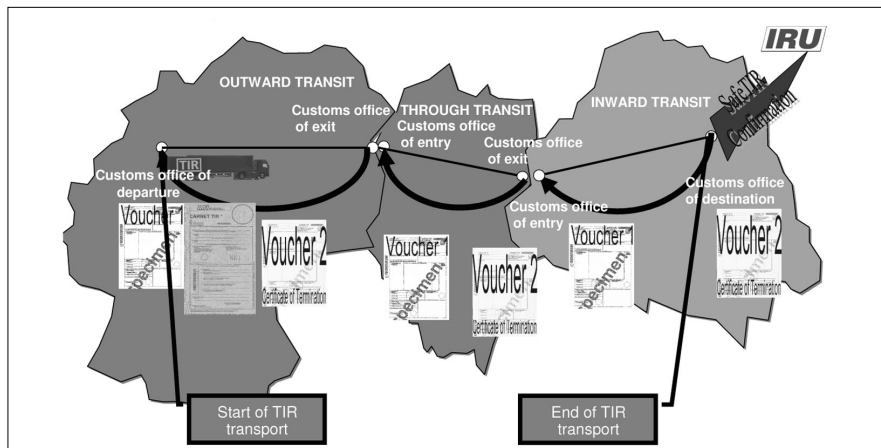


According to the provisions of Annex 10 to the TIR Convention, Customs authorities shall transmit to the IRU, if possible via central or regional offices, by the fastest available means of communication (fax, e-mail, etc.) and in real time, at least the following information in a standard format in respect of all TIR Carnets presented at Customs offices of destination, as defined in Article 1 (I) of the Convention:

- a) TIR Carnet reference number;
- b) Date and record number in the Customs ledger;
- c) Name or number of Customs office of destination;
- d) Date and reference number indicated in the certificate of termination of the TIR operation (boxes 24-28 of voucher No. 2) at the Customs office of destination (if different from (b));
- e) Partial or final termination;
- f) Termination of the TIR operation certified with or without reservation at the Customs office of destination without prejudice to Articles 8 and 11 of the Convention;
- g) Other information or documents (optional);
- h) Page number.

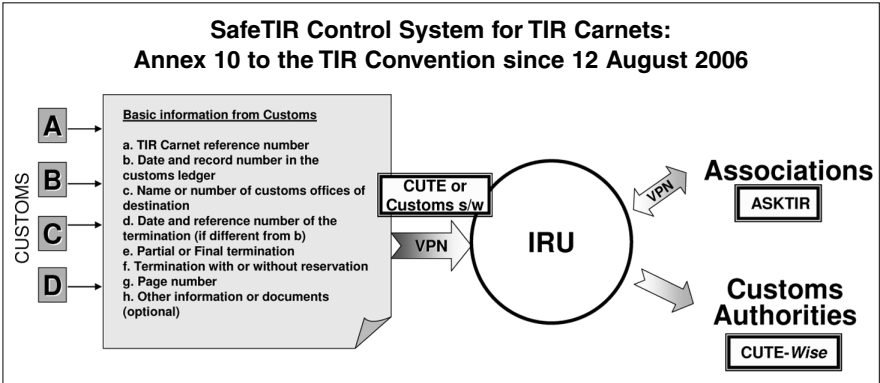
Technical overview

At the Customs office of departure, which usually is the one where export formalities are performed, the Customs authorities check the load on the basis of information supplied in the TIR Carnet (goods manifest) completed by the transport operator. Customs seals the load compartment, reports it in the TIR Carnet, keeps one sheet (white voucher) and fills-in the corresponding counterfoil. The TIR Carnet is handed back to the transport operator, who starts the transport operation. When crossing the outgoing bor-



der of that country, Customs checks the seals, detaches a second sheet (green voucher) from the TIR Carnet and fills-in the corresponding counterfoil. The vehicle may leave the country. The filled-in counterfoils by Customs provide evidence to the transport operator that the TIR operation in that country has been terminated. Customs authorities will then proceed with the discharge of the TIR operation; i.e. the recognition by Customs that the TIR operation has been terminated correctly according to the following procedure (although other procedures, including the use of electronic means or central offices, may also be applied): the outgoing Customs office (i.e. that at the border) sends the detached sheet (green voucher) to the office of departure. The latter compares the received sheet with the one it initially retained. If there are no objections and no reservations by the outgoing office, the TIR operation can be discharged by the Customs authorities. This procedure is usually repeated as many times as necessary by the Customs authorities in the countries in transit until the TIR transport ends in the country of destination where the same principles apply. According to the provisions of Annex 10 to the TIR Convention, when the TIR Carnet is presented to the Customs authorities at the Customs office of destination in the country of destination, the latter shall transmit to the IRU the SafeTIR termination data accurately and in real time, thus confirming electronically the status of termination of the TIR operation (with or without reservation).

Real-Time SafeTIR in operation



The information flow goes as shown on the slide:

From the Customs office of destination, using own Customs software or CUTE (IRU IT application, which helps Customs to capture TIR data manually) to capture the 7 TIR data elements and through VPN (Virtual Private Network) to send the termination data to the IRU, wherefrom it is made available to the concerned Associations and access to the IRU database is given to Customs through CUTE-Wise – security through encryption of data.

The example of IRU Federal Customs Service of the Russian Federation (FCS RF) Real-Time SafeTIR

Objectives

- Enhance control of transport operations under the TIR procedure through:
 1. The status verification of the TIR Carnet presented to Russian Customs office (computer to computer)
 2. The transmission of the SafeTIR data without delay (compliant with Annex 10 of the TIR Convention)
- Reinforce sustainability of the TIR System
 - Public – Private Partnership
 - Security
 - > Joint Project

SafeTIR has been in existence and ensured transmission and data exchange since its creation in 1995, where it was only in a form of recommendation, to the legal introduction of Annex 10 in the Convention in 2006, real time transmission has become mandatory. Joint project was implemented with the Federal Customs Services of the Russian Federation (FCS RF) in May 2006.

Public-Private Partnership Components

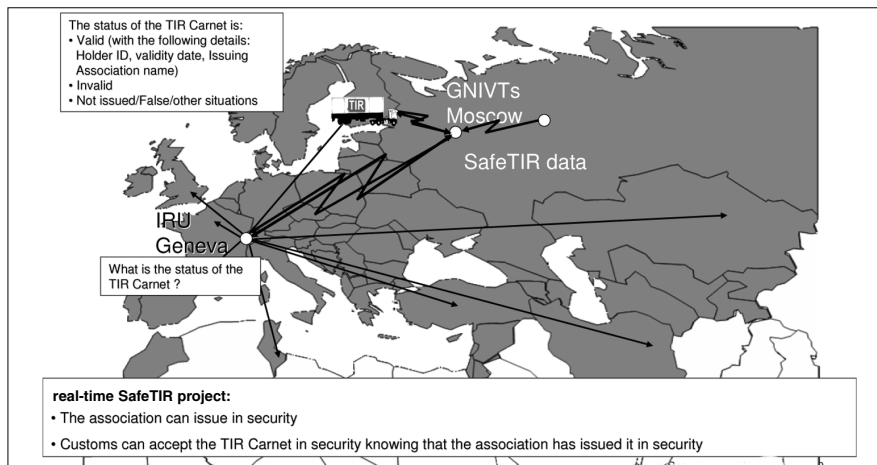
- Validation of the TIR Carnet
 - Public: By checking the TIR Carnet against the IRU TIR Database in real-time
 - Private: By giving access, computer to computer, to the IRU TIR Database in real-time 24x7
- Termination of TIR operations
 - Public: Delivery of SafeTIR data without delay from the stamping of the TIR Carnet at the Customs Office of destination
 - Private: Give access to the SafeTIR data without delay from the receipt plus TIR Carnet status (details)

Public-Private Partnership Benefits

- Prevent fraud and increase security by allowing early detection
- Transit Facilitation
 - Enhance Risk Management
 - Reduce border crossing clearance times

> Mutual benefits for TIR Holders, Customs Authorities and guarantee chain

From several thousands of irregularities per year down to dozens of enquiries.



The typical example of a successful partnership is the exemplar cooperation established with the Federal Customs Service of the Russian Federation. Thanks to the computer-to-computer connection between the FCS system and the IRU's, not only the Russian customs authorities are permanently checking online and automatically the status of each individual TIR Carnet they would have to accept, but also send to the IRU database all TIR termination records on the Russian territory in real-time.

As a result of this partnership, the security of the TIR procedure has been tremendously improved without creating additional burdens and procedures.

For any TIR Carnet starting or entering the Russian Federation territory, the FCS IT system queries online the IRU database on the status of the TIR Carnet.

How to implement real-time SafeTIR?

- Secure & Dedicated connectivity:
 - Secure & Encrypted VPN With The IRU
- SafeTIR Upload:

Info from customs via central web client > upload IRU Web Service SafeTIR (WSST)

 - Customs Post > Central Web > Client IRU WSST
- SafeTIR Reconciliation:

Via Central Web Client – request – reconciliation

 - Central Web Client <> IRU Web Service Request (WSRQ)
 - > IRU Web Service Reconciliation (WSRE)

- SafeTIR Query:
Customs Post via Central Web Client with the help of IRU TIR Carnet Query (TCHQ) to get info from cutewise.
 - Customs Post <> Central Web Client <> IRU TCHQ

Objective: One Application to use our Database (vs. several)

Conclusion

These great tools are available free of charge for Customs Authorities and transport operators to ensure the highest level of security for the international road transport sector.

Einzige Bewilligung für vereinfachte Verfahren

Alfred Hiebl

Geschäftsführer MIC Datenverarbeitung GmbH, Linz

AGENDA

we optimize your customs processes

➤ Die MIC Gruppe

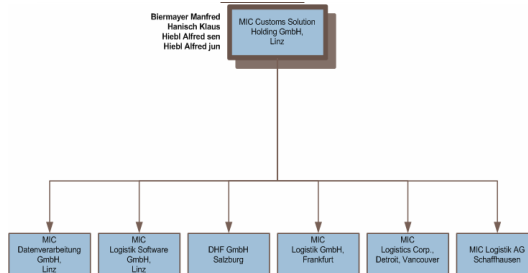
- Software für den Außenhandel – „Die globale Lösung“
- 20 Jahre Ihr verlässlicher Partner

➤ Die Strategie der MIC Gruppe

- Eine weltweite Software-Plattform – für Europa SASP
- Inhouse – integriert in Ihre bestehenden Systeme
- Hosting – wo auch immer, Sie können Ihre Verzollung via Internet abwickeln

MIC GRUPPE - ORGANIGRAMM

we optimize your customs processes

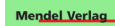


- 1989 Gründung MIC Datenverarbeitung GMBH, Linz Österreich
- 1993 Gründung MIC Logistik GMBH, Frankfurt Deutschland
- 2002 Gründung MIC Logistics Corp., Detroit USA
- 2006 MIC eröffnet Büro in Vancouver, USA
- 2007 MIC übernimmt den Österreichischen Zollsoftwareanbieter DHF
- 2008 MIC übernimmt den Schweizer Zollsoftwareanbieter DataTeam

Softwarepartner Datenbank und Entwicklungswerkzeuge:

ORACLE und **JAVA**

Partner für die Contentwartung:



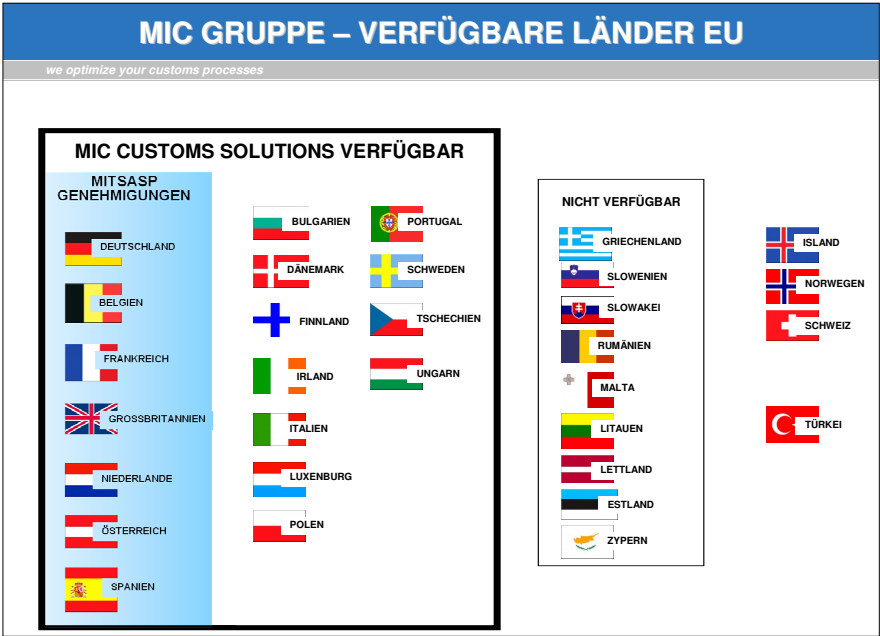
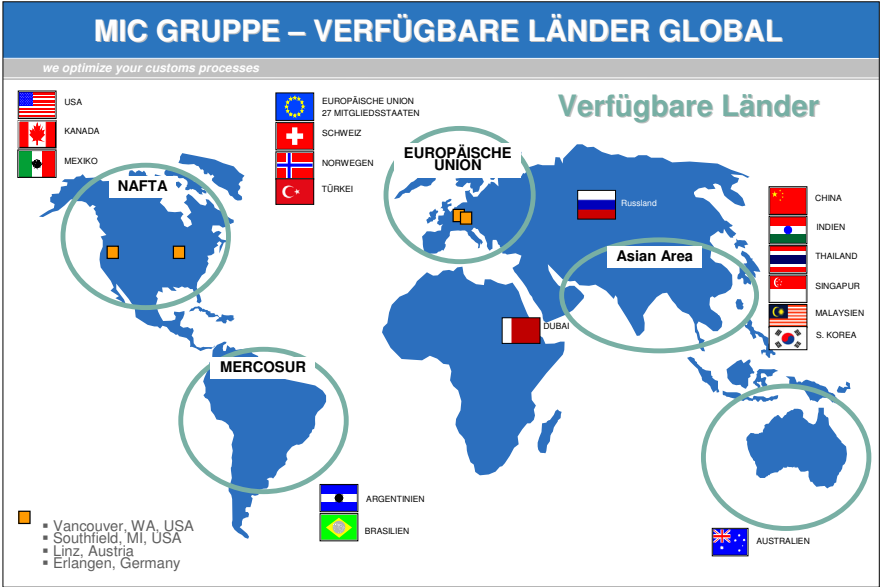
SAPPER INSTITUT

Customs Services:



Logistik Software

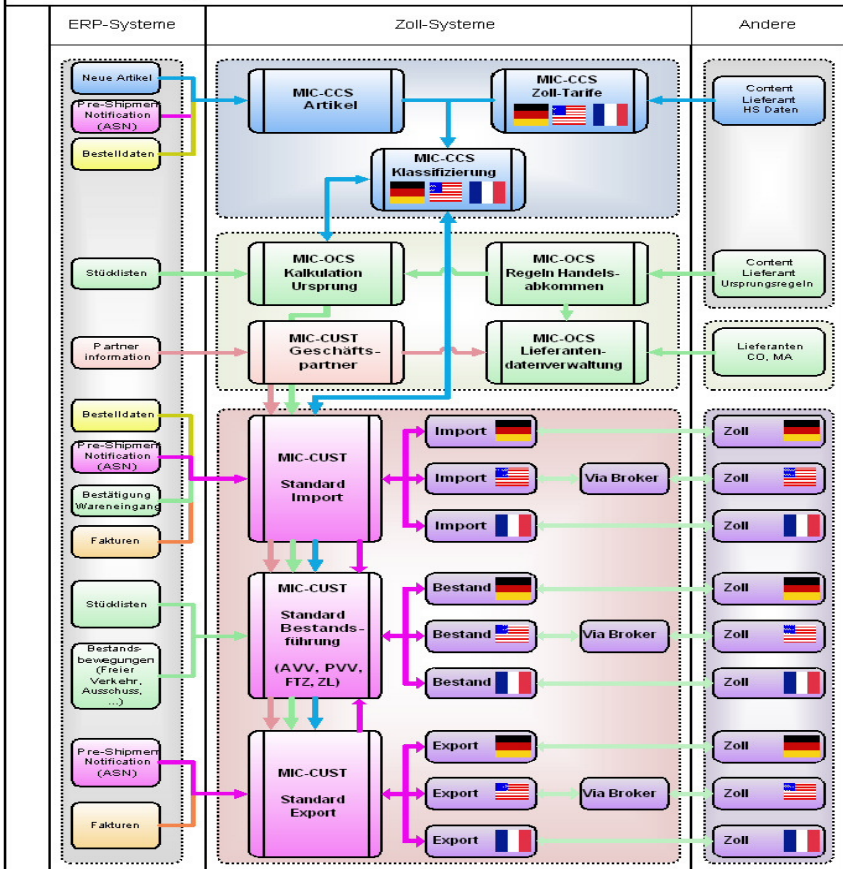


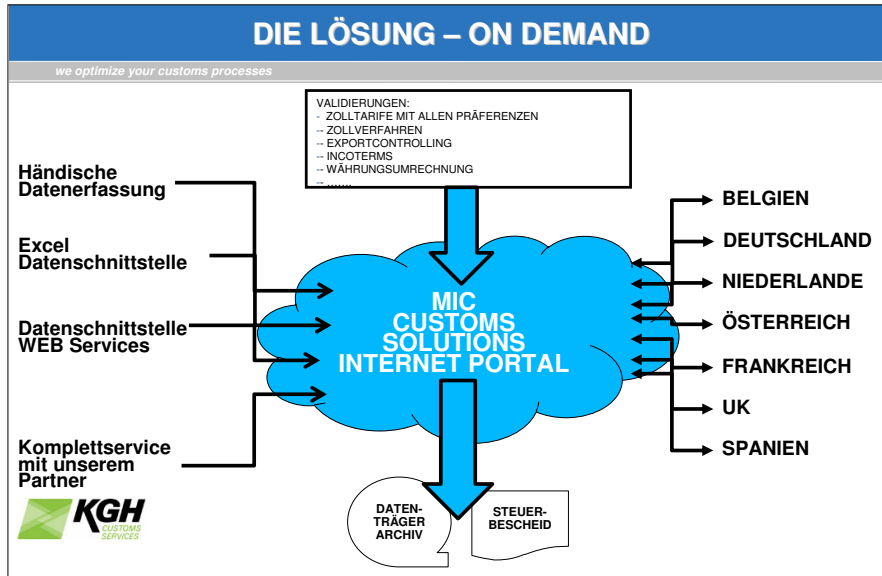


DIE LÖSUNG - INHOUSE

we optimize your customs processes

MIC Software Allgemeine Architektur





European Office

MIC Datenverarbeitung GmbH
Hafenstr. 24
4020 Linz
ÖSTERREICH
E-Mail: office@mic-cust.com
Tel.: +43 732 778496

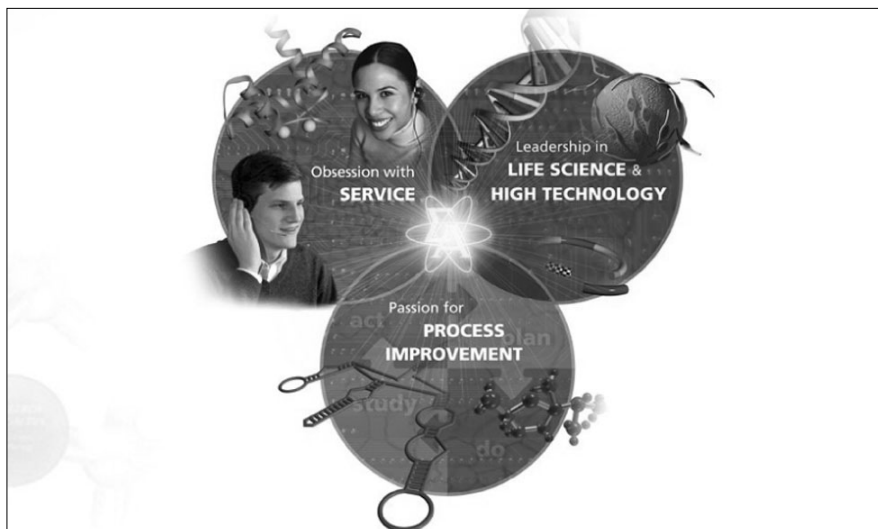
US Office

MIC Logistics Corporation
26555 Evergreen Road
Southfield, MI 48076
UNITED STATES
E-Mail: info@mic-cust.com
Tel.: +1 248 3042831

Accelerating Customers' Success through Leadership in Life Science, High Technology and Service

Franz Hägele

Customs Manager EMEA, Sigma-Aldrich Chemie GmbH, Schnelldorf



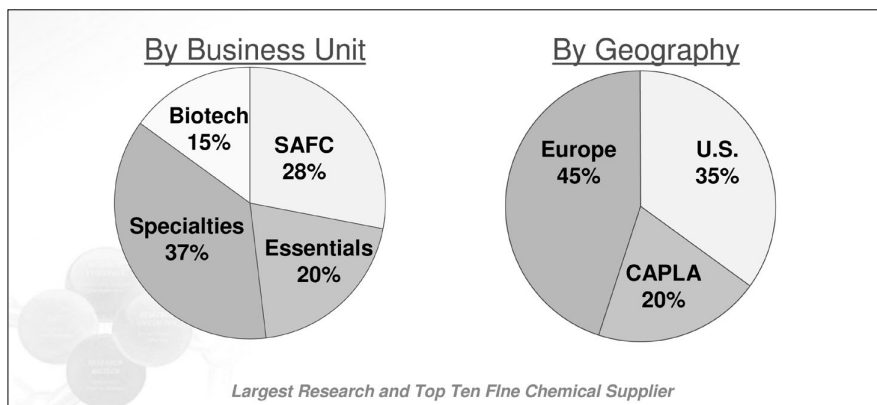
Sigma-Aldrich Corporation

- Headquarters in St. Louis, Missouri, USA
- Turnover 2.2 billion Dollars
- Over 3 million customers worldwide
- Product sales to more than 160 countries
- Subsidiaries in 35 countries
- Distribution centers in 15 countries
- 59 manufacturing sites in 14 countries
- more than 110 locations
- > 100,000 chemical structures
- 30,000 laboratory accessories
- > 8,000 employees worldwide (55% U.S., 45% International)



Our Company – Diversified Portfolio

- Serving Pharma, Academic and Industrial Markets with Businesses Run Globally



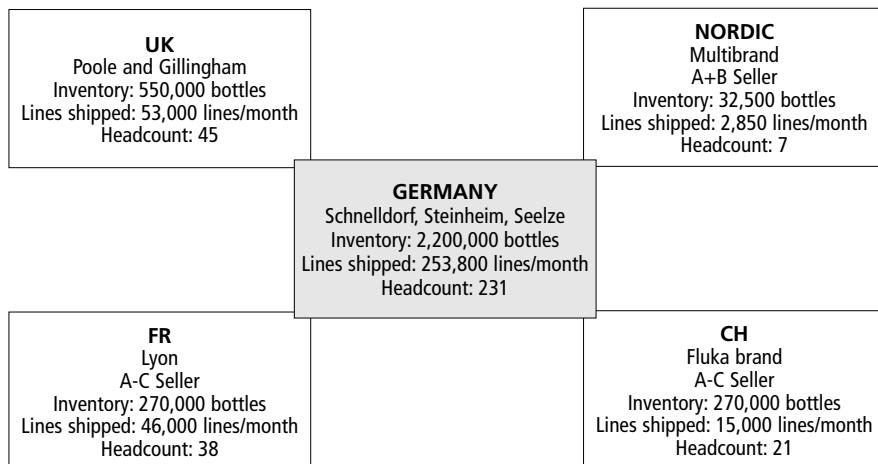
European Distribution

The European Distribution is normally a 24-Hours-Service for all of our customers, mostly in European countries. We have implemented the Transportation Network and Systems to support all our European customers with the best possible service and our aim is to make our European inventorial available for all our customers in Europe and going out of Europe to the rest of the world. Inside Germany we have a distribution center

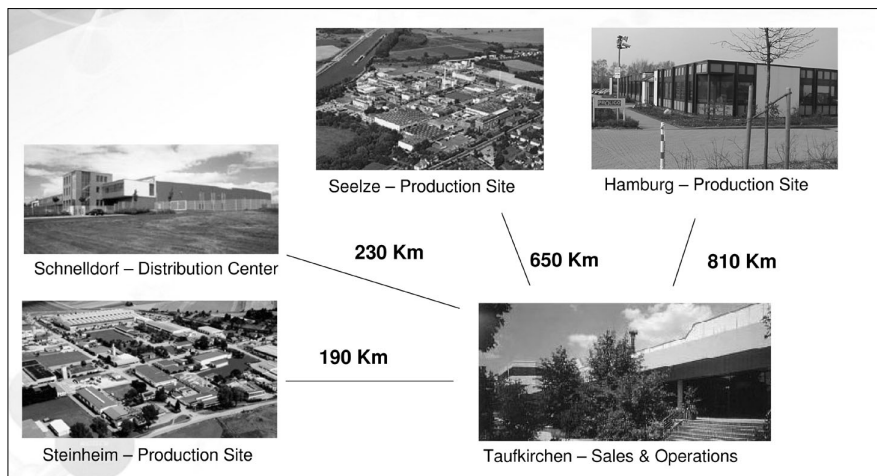


which is placed in Schnelldorf. Schnelldorf is guaranteeing high quality and service. An example: when a customer places an order in Italy until 6:00 pm we guarantee that he has his product in hand tomorrow morning. This is what we are doing in each country where we can reach our customers. The target is to have a service-level quieter than 94% and the aim is to deliver more than 89% of shipments on the same day.

Warehouse Operations



Locations in Germany



Customs Import Declaration Germany

Let me now come to the import customs declaration in Germany and how this is organized. We use NCTS with communication to ATLAS 8.0 and I think you might be a little bit astonished when I'm talking about the volume. We have more than 1,700,000 material master datas in our system. We use more than 4,925 tariff codes starting from chapter 0.4 up to chapter 9.6. We have more than 60,000 declaration lines per month Germany and 1,500 inbound-shipments. Sigma-Aldrich is Germany's second largest declarant with regard to the volume of lines.

The complete import declaration is done by ourself. We are not using any agent. We do have a lot of authorisations to do it efficiently. We know exactly that with this authorisation Sigma-Aldrich has got many possibilities but also a big responsibility to manage these requirements. We are proud that we use only 3 full time employees to do all the customs declarations inside Germany. We have different representations in Germany, we have a mutual station for Sigma-Aldrich Chemie for Logistic and the production and also the customs treatments for the followed locations – for Schnelldorf, Steinheim and now also for Gillingham and Prool in the UK.

Authorisations

Sigma-Aldrich Germany has following authorisations for import and export customs treatments:

- authorised consignee

- local clearance procedure
- authorised consigner
- approved exporter
- customs warehousing procedure
- simplified procedure

With these authorisations Sigma-Aldrich has many possibilities, but also a big responsibility. To manage these requirements efficient and compliant handling of all customs related issues. Electronic workflow enables the highest degree of compliance. Efficient processing – 3 fulltime employees for customs clearance.

Representation in Germany

We have the mutual representation for

- Sigma-Aldrich Chemie GmbH
- Sigma-Aldrich Logistik GmbH
- Sigma-Aldrich Produktions GmbH

and also do the customs treatment for following locations:

- Schnelldorf
- Steinheim
- Seelze
- Gillingham, UK
- Poole, UK

Specialities in Customs

Let me also talk about the specialties we handle:

- veterinarian
- drug precursors
- radioactive materials
- textiles
- agricultural goods
- import licences
- special pharmacodes
- preferential declaration
- antidumping
- foodstuffs

- mineral oil
- spirits monopoly law and duties
- others

We also take care of customs value declarations. This declaration is normally done on the basis of the value of the financial invoice and the basis for calculating the customs duties (plus costs such as freight, less any discount based on the terms of delivery, free arrival in the EU). Sigma-Aldrich has the authorisation since January 2005, to do the declaration by using First-Sale Invoice value.

Responsibility

Customs matters are managed at a central office for the whole of Germany. Franz Hägele is responsible for customs and fiscal representation for the following locations:

- Schnelldorf
- Steinheim
- Hamburg
- Seelze
- United Kingdom

Sigma-Aldrich a pioneer

Sigma-Aldrich was a pioneer in implementation of the single European Authorisation for Germany and UK for imports for free circulation declared fully electronically. So that means based on Art. 1 of the implementation provision on the Customs Code, a centralised solution for all import declarations for Germany and UK has been reported to Sigma-Aldrich GmbH. The selection was carried out of the certification of both countries. With MIC solutions we were able to find a competent partner.

Through the many years of experience of MIC Linz and with PWC in Hamburg in both countries we also provide support to the tests by Germans and English authorities and, above all, consultancy for the documentation of indirect taxes. The electronic records from ATLAS we have included into the Chief System in UK from Germany could be implemented. Within a few months we were able to start the operation. I would like to say really thanks to a lot of German and British authorities for the competent and correct handling of our request. Also many thanks to the headquarters of customs in Nürnberg, Ulm and at last HMA in the UK.

New Approval

- First German Company with Single European Authorisation (SEA) for local clearance procedures.

- Customs clearance of imports to UK from Germany with ATLAS 8.0. Submitting to the UK System CHIEF by using an Interface with the data of approx. 11,000 declaration lines more/month for Germany.

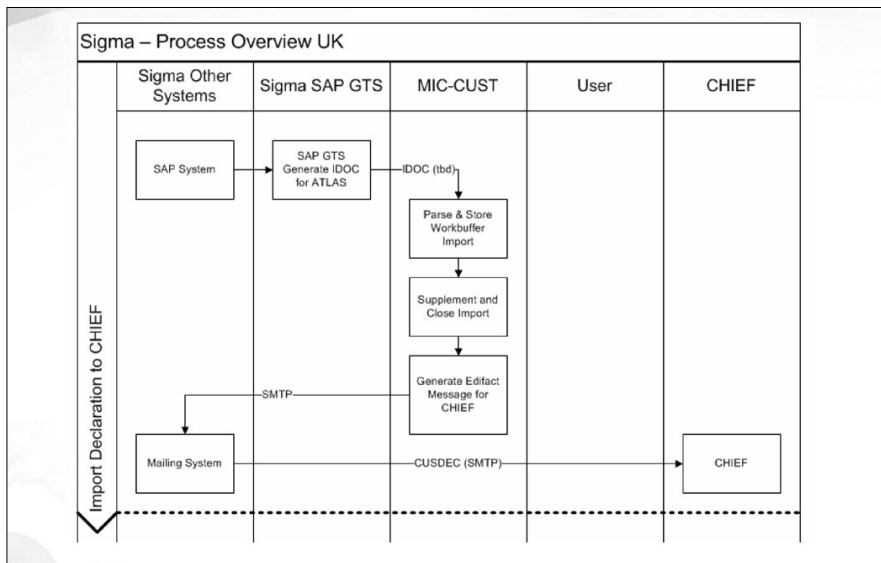
Sigma-Aldrich Benefits

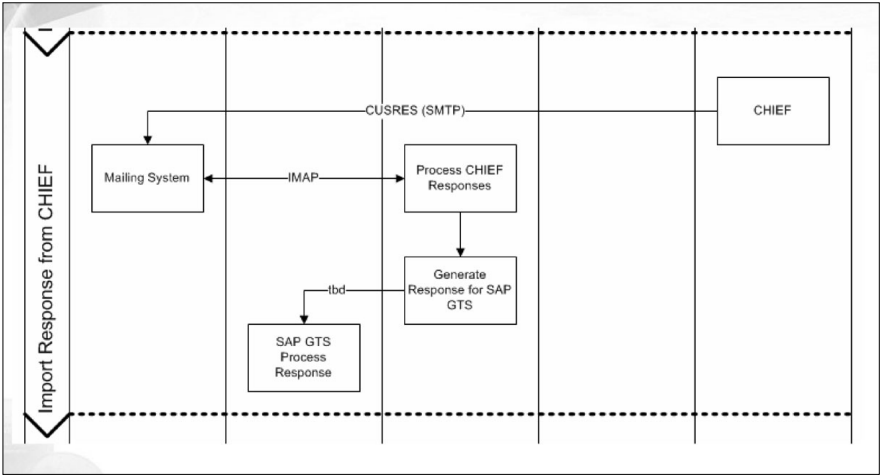
On the one hand with regard to import declaration in Germany and UK that means you have centralized knowledge – you can do the declaration efficiency. On the other hand all communication with authorities is made in Germany and faster and more flexible.

Benefits:

- One site for import declarations in Germany and UK
- Exclusive contacts with the customs authorities concerning the release of goods, opinions and decisions
- One central investment for IS solutions
- Central know ledge and experts for customs and compliance
- All authorities, communication is made in Germany
- Faster and more flexible handling of imports

Process Flow





Project Flow

We have started in March 2007 with presenting the projects to our highest management. In April 2007 we received liberation from PWC of the legal aspects. In November 2007 we visited the centre for the European Authorisation in Nürnberg. In December we visited HMIS in UK. In January and February 2008 we searched for the software which communicates with both legal systems – ATLAS and Chief. This was found with MIC. In April 2008 we tested the operations for ATLAS and Chief. In April to September we implemented the test phase, communication flow, European system, ATLAS, Chief and back to ATLAS. In September HMAc visited Sigma-Aldrich in Germany together with the headquarters in Nürnberg and the main customs office in Ulm. From October to February we have sent our first line to the UK imports to ATLAS. And since February 2009 the end of transitional period was presented and now the application is 100%.

The SEA/SASP Adventure

Eric van der Starre
NXP Semiconductors Netherlands B.V.

NXP Semiconductors Netherlands B.V.

- President & CEO: Rick Clemmer
- Headquarters: Eindhoven, The Netherlands
- Net sales: \$5.4 billion in 2008¹⁾
- Established in 2006 (formerly a division of Philips)
- 50+ years of experience in semiconductors: NXP provides engineers and designers with semiconductors, system solutions and software that deliver better sensory experiences.
- Businesses:
 - Home
 - Automotive & Identification
 - Multimarket Semiconductors
- Owner of NXP Software, a fully independent software solutions company

The Semiconductor Industry

"If the auto industry advanced as rapidly as the semiconductor industry, a Rolls Royce would get a half a million miles (800,000 km) per gallon (3.8 liters), and it would be cheaper to throw it away than to park it."

Gordon Moore²⁾

Semiconductors are everywhere in every product and especially in the automotive. 95% of the cars around this globe are using our chips. Like I said NXP is a spinoff company of Philips and with Fons van der Heijden, who couldn't be here, we traveled every country in Europe to sell the Single European Authorisation concept. Because let me clear about it, it was not a concept initially that sold itself.



1) These figures include the Mobile & Personal business which was largely part of the ST-NXP Wireless JV in 2008.

2) One of the early IC pioneers and founders of INTEL.

A bit of history and milestones Philips

If you look at Philips we were far ahead of any customs development that is being performed now. Back in the 1980s we already had an integrated customs arrangement providing Dutch customs electronic messages with transport and customs data. We were able to electronically submit a data to customs. Originally only for the Philips companies but later in the 1990s also the forwarders were added to that system.

If something was needed we built it ourselves, so we built a system of trade, accounting and reporting to really have this electronic declaration process in place. When NCTS was initiated by the European Union, Philips built their own "Philips Transit System". Of course the world has changed. When we built this system back in 1990s there were no often self-solutions that are in place right now like companies as MIC are offering. And what we saw definitely in the mid 90's was the fact that within all companies and traders there was a clear wish to file all the declarations within just one custom authority, because that would make your customs process easier.

The advantages I think are quiet clear. You have to communicate with only one customs authority, which is very helpful. Well, the European Union supported this initiative. There was in October 1997 a seminar where the basis for this Single European Authorisation was really triggered and finally in March 2000 the SEA went live.

The Philips Ambition

What was the Philips ambition? We really want to conquer the world with this. Well, this is a bit too ambitious if we talk about the European Authorisation but at least we want to conquer Europe. We actually thought we were moving towards one Philips. Create one Share-Service Center where all the operations or activities would be based in the Netherlands and would have a Single European Authorisation³⁾ with each in every member state where Philips would have his entities. Well, the reality was a bit different. In March 2000 we went live in the UK as a pilot and the first country we managed to add to our Single European Authorisation was in fact Austria and it took five years. And we asked ourselves how this could be because it was a good concept and somehow we had not managed to convince member states to work alone. And I come back to the road blocks we discovered and I think I leave it up to you to see if this road blocks have been sold with the new customs legislation and SASP.

3) Single Authorisation for simplified procedures, formally known as Single European Authorisation (SEA), is a scheme that enables an economic operator to be authorised in one Member State (MS) for all his non-EC import and export freight operations throughout the Community. This enables economic operators to centralise the accounting and payment of customs duties for all transactions in the authorising MS, although the physical control and release of goods may take place in another MS.

The SEA experience – a personal view

Nobody I like likes me as much as I like them and nobody I think about things about me as much as I think about them and by the way you don't have to feel sorry for me – I do have friends. I felt that nobody I go to likes to talk about the Single European Authorisation concept the way we liked to have it and nobody wants to think about the concept as we want to do it, because what we basically did, we did not simplify for an application for a Single European Authorisation. We first traveled to a country, tried to get a feeling with all the authorities how they would view the concept and if they are willing to cooperate.

The Benefits for business using a centralised customs solution (SASP)

Once we had that feeling then we would see with all the authorisations we will apply for this, we will this lead for the Single European Authorisation. A lot of countries were open to receive us, but we never really enthusiastic about getting this in place. So that was really why it took so long to add certain countries to the Single European Authorisation ambition. And yet if we look at the benefits of having a SEA proving to be significant, you only have one IT-reporting system, uniform procedures and interfaces, one center of Authorisations, which is great. Definitely you have exactly, if you look to compliance – this is a very important element – direct control over the processes. So you will be able to insure full compliance. You have a very clear view on what you're paying to the countries where you have customs duties. When companies like Philips and NXP are still struggling to get any idea for regions like Asia what we are actually paying, and if you do not know what you are paying it is difficult to see your risk.

We suddenly have lower compliance costs, a higher level of flexibility and transparency in costs and also when we started with the SEA we said this is a good concept because it prepares us for future legislative customs like the Authorised Economic Operator. Yet only a very few companies applied for SEA and you could wonder why. I think there are reasons for that. One of the reasons of course is that many parts are still involved. If you see who you have to speak to, before you can you get this in place, it starts with the customs authorities – in Austria the Bundesministerium für Finanzen. Then you have to go to the tax authorities, dealing with the IT, the statistical guys, you have to convince your authorising member state, you have to convince your own businesses – within Philips and NXP that this is a good concept because it does not change their minds setting in that way working and that is also often a high challenge. You have to incorporate your logistic service providers. So there are a quiet few challenges there.

And the biggest road blocks I think we got with SEA, and I leave it up to you to see if these have been sold now with the SASP, was first of all of course customs legislation. Yes, there was an article there in the Customs Code. I think it was 250, which offered the opportunity for a Single European Authorisation – if a member state was willing. If

they were not willing they could use the same article and say it is not there. Customs legislation was a road block. VAT was a roadblock, statistics was a road block, excise was a road block. And let us not forget – culture differences were huge stumbling block in getting a Single European Authorisation in place.

Partners in SEA (per EU member)



How to prepare for the implementation of the SASP in your company?

So how do you prepare for an implementation of Single European Authorisation? Because, let me be honest about it, it is a very good concept and it has the future. Centralizing your customs activities is a great thing to do. But you should realize – if you are heading that way you must create a project team, it is not just filing in an application, sit back and wait and hope that it will be issued. So you have to create a project team, you have to align the expectations of all the parties that are involved. Because I notice now they say well it is of 1 January 2009 we can sit back and we will have it within three or six months – that is not how it not works.

You have to convince your senior management and you especially have to convince them and explain to them that SASP is not a quick win if it comes to a benefit. It is definitely not a quick win. At the end of the road it is beneficial. You have to involve all your businesses and you have to choose the right IT-partner and of course you have to be realistic. That was in a very quick over-view what experiences we have with the Single European Authorisation and what probably still stands if we are going for a Single Authorisation for simplifying procedures.

The fate of a marriage

I would like to end with just two slights. I'm talking about choosing the right IT-partner. We have gone live with MIC this week, which was quite a scary moment for us. It is a very heavy process and I could make a list with all the pros and cons of having MIC on board. I hope most of you will probably recognize that is like marriage. I think if you try to get a partner on board, what you do if you try to get a girl on board, well – not benchmarking girls I guess – but you should benchmark IT-companies. Ask as many as you know to come up. You have to build a business case and ask them: listen can you help us out, I have some questions. Answer them.

And suddenly it might be love at first sight and you think "Yes, this is the right partner for us" and then really an IT-process like we have gone through with MIC is like a marriage.

Very intensive and if you look at the fate of marriage and you compare to dealing with IT issues, the success depends on the ability. It is a very intensive process. We expressed emotions, because let me be honest about that, we had our moments of escalation like in a marriage. But at the end of the line you had your moments of escalations and you had your fights and if you look back at the period you say: well, if I look back at it I wouldn't and I had to do it again, I would make the same choice, would have the same way.

I am not selling you that for each and everyone who was thinking about an IT solution MIC might be the perfect match, but at least I think it is worth inviting them to tell the story, but that is what it is. It's a very intensive process. Realize that it is not a quick win and choose your IT-partner carefully. And only if you look how it should work you should also be able to commit to resolving a conflict without conquests. There are no winners. I hope I did not screw up the programme. I guess there will be no questions and answers. That will probably be from behind the desk.

Podiumsdiskussion zur einzigen Bewilligung für vereinfachte Verfahren

Dr. Christian Haid
Wirtschaftskammer Steiermark, Graz

Wir haben nunmehr von zwei weltweit agierenden Unternehmen, die auch in mehreren Mitgliedstaaten ansässig sind, anhand ihrer Beispiele gehört, dass die Umsetzung der Idee einer einzigen Bewilligung durchaus machbar ist. Allerdings schrecken mich die Beispiele insofern ab, als im Fall von Philips die Umsetzungszeit von der Idee bis zur Verwirklichung 5 Jahre gedauert hat und im Beispiel Sigma-Aldrich Chemie GmbH allein die Investitionskosten im EDV-Bereich mehr als 100.000 EUR betragen haben.

Wie Sie in der Begrüßung durch Staatssekretär Dr. Lopatka gehört haben, ist die österreichische Wirtschaft vor allem klein- und mittelständisch strukturiert. Als Vertreter einer lokalen Wirtschaftskammer, in deren Mitgliederkreisen sowohl weltweit agierende Unternehmen als auch eben diese klein- und mittelständisch strukturierten vertreten sind, befürchte ich, dass trotz aller Bemühungen durch die Programme der Europäischen Kommission nicht wirkliche Vorteile für kleinere und mittlere Unternehmen zum Tragen kommen. Trotzdem ist es notwendig, insbesondere im Hinblick auf die weltweite Wettbewerbsfähigkeit unserer europäischen Wirtschaft, gerade solche Vereinfachungen wie die Möglichkeit einer einzigen Bewilligung voranzutreiben.

Ein in der Praxis aber sehr wichtiges Thema in diesem Zusammenhang ist mir bis jetzt leider zu kurz gekommen. Obwohl es jetzt Lösungen gibt, wie die den Mitgliedstaaten verbleibenden Anteile an den Zollabgaben aufgeteilt werden, harzt der größere und schwierigere Teil der Eingangsabgaben – nämlich jene der Mehrwertsteuer – nach wie vor einer Lösung. Es kann nicht sein, dass zwar zolltechnisch mit einer einzigen Bewilligung in mehreren Mitgliedstaaten abgefertigt werden kann, für die Mehrwertsteuer jedoch jeweils nationale Lösungen – wie z.B. eine Registrierung im jeweiligen Mitgliedstaat notwendig sind. Hier geht mein Appell an die Mitarbeiter der Kommission, die ja in einer gemeinsamen Generaldirektion TAXUD zusammengefasst sind, hier gemeinsam an einer tragfähigen Lösung zu arbeiten. Dass dies in Teilbereichen möglich ist, zeigt der ab 1.1.2010 verwirklichte mini one stop shop im Erstattungsverfahren, wo nunmehr im Heimatmitgliedstaat die Mehrwertsteuerrückvergütung auch für alle in anderen Mitgliedstaaten „eingekaufte Vorsteuern“ beantragt werden kann. Aufgrund unzähliger Beispiele, die von uns als Interessensvertretung der Wirtschaft herangetragen werden, sehen wir natürlich vor allem die Probleme in der praktischen Abwicklung und im wiederholten Auseinanderfallen der Bestimmungen betreffend Zoll und Zollabwicklung sowie des Bereichs der Mehrwertsteuer (Einfuhrumsatzsteuer).

Auch bereits angedeutete Ausweitungen des Zollverfahrens 4200 (Abfertigung zum zoll- und steuerrechtlich freien Verkehr mit daran anschließender innergemeinschaftli-

cher Lieferung), die zu einer einfuhrumsatzsteuerfreien Abfertigung im Eintrittsmitgliedstaat führt, kann hier nicht wirklich greifen. Dies deshalb, weil die Abwicklung dieses Zollverfahrens in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt wird. Während im Mitgliedstaat Deutschland der Spediteur die deutsche UID-Nummer seines Auftraggebers (mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat) bei der Abfertigung bekannt geben muss und auf diese hin verzollt, wenden andere Mitgliedstaaten wie z.B. Österreich das Verfahren so an, dass der Spediteur eine eigene Sonder-UID-Nummer für sog. „Fiskalverzollungen“ von all seinen Kunden erhält. Dies führt zu erhöhten Risiken der Spediteure und nach Ansicht der Behörden zu einer besonderen Betrugsanfälligkeit. Teilweise werden seitens der nachträglich überprüfenden Zoll- und Steuerbehörde nicht nur die überprüften UID-Nummern (Stufe 2: Richtigkeit der Nummer, Standort, Firmenwortlaut), sondern auch Abliefernachweise sowie in Einzelfällen sogar die Nachweise der Verbuchung der Erwerbssteuer des Empfängers im Partnermitgliedstaat verlangt.

Abschließend möchte ich bemerken, dass ich das Instrument der einzigen Bewilligung als durchaus sinnvolle Maßnahme zur Erleichterung jener Wirtschaftsbeteiligten betrachte, die in mehreren Mitgliedstaaten ihre Zollgeschäfte abwickeln. Allerdings ist bei einer Gesamtbetrachtung der Geschäftsabwicklung vor allem bei Importfällen besonders darauf zu achten, dass neue Probleme und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Einfuhrumsatzsteuer die Erleichterungen und Vorteile in der Zollabwicklung nicht zunichte machen.

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V. (EFA)

**European Forum for External Trade, Excise and Customs
– Chronik und Informationen –**

Zur Geschichte

Am 5.1.1988 wurde die Deutsche Zolljuristische Vereinigung e.V. (DZV) gegründet. Ziel war und ist, über die in der Praxis vor allem zwischen Wirtschaft und Verwaltung häufig anzutreffende Frontenbildung hinweg ein Forum für den wissenschaftlichen Gedanken- und praktischen Erfahrungsaustausch zu schaffen. Von Beginn an strebt die Vereinigung das Gespräch zwischen allen an Fragen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs Interessierten an. Die Satzung erwähnt namentlich die Berufsgruppen der in der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Gerichtsbarkeit, den freien Berufen und der Forschung und Lehre tätigen Personen.

Entsprechend vielfältig sind die Themen, denen man sich in den letzten 21 Jahren zugewandt hat. Dabei haben immer wieder die aktuelle Entwicklung des europäischen Zollrechts auf dem Weg zum Zollkodex und seine Anwendung, die Harmonisierung des Verbrauchsteuerrechts, das Bemühen der Europäischen Union um die Angleichung der Exportkontrollen, die Erweiterung der EU und der Europäische Binnenmarkt im Mittelpunkt der unterschiedlichen Projekte gestanden.

Die Hinwendung zu Europa und die Erkenntnis, dass mit dem Begriff Zollrecht die Vielfalt der angesprochenen Rechtsgebiete nur unzureichend wiedergegeben wird, hat dazu geführt, dass am 21.6.1995 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 290 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 230 Teilnehmern aus 16 Ländern besucht wurde. Seit 1989 haben 21 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. Europäischen Zollrechtstag im Bun-

desanzeiger Verlag. Erstmals wurde der Tagungsband zum 14. Europäischen Zollrechtstag in der verbandseigenen „EFA-Schriftenreihe“ im Mendel Verlag publiziert.

Im Einzelnen fanden bislang folgende Zollrechtstage statt:

- Münster 1989 „Zoll- und Verbrauchsteuerrecht auf dem Weg zum Binnenmarkt 1992“, ZfZ-Sonderheft 1989
- Gelsenkirchen 1990 „Außenwirtschaftsrecht und Probleme des innerdeutschen Handels“, ZfZ 1990, S. 194ff.
- Hamburg 1991 „Europäisches Zollrecht im Wandel“, ZfZ 1991, S. 194ff.
- Berlin 1992 „Verbote und Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, Harmonisierung der Verbrauchsteuern“, ZfZ 1992, S. 194ff.
- München 1993 „Europäischer Wirtschaftsraum und Binnenmarkt“, ZfZ 1993, S. 290ff.
- Münster 1994 „Steuern und Wirtschaft in Europa“, gemeinsame Veranstaltung mit der Universität Münster anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Instituts für Steuerrecht, Birk/Ehlers, Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, Köln 1995; ZfZ 1994, S. 258ff.
- Dresden 1995 „Zoll auf dem Weg ins Jahr 2000“, AW-Prax 1995, S. 278ff.; ZfZ 1995, S. 259ff.
- Wien 1996 „Hemmnisse und Sanktionen in der EU“, Tagungsband zusammengestellt von Henke, Köln 1996; AW-Prax 1996, S. 317ff.; ZfZ 1996, S. 369ff.
- Nürnberg 1997 „Vertrauensschutz in der Europäischen Union“, Tagungsband zusammengestellt von Henke, Köln 1997; AW-Prax 1997 S. 409ff. und AW-Prax 1998, S. 24ff.; ZfZ 1997, 278ff.
- Bremen 1998 „5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz“, Tagungsband zusammengestellt von Ulrich, Köln 1999, AW-Prax 1998, S. 419 und AW-Prax 1999, S. 20; ZfZ 1999, S. 1ff.
- Mannheim 1999 „Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse“, Tagungsband zusammengestellt von Henke, Köln 2000; AW-Prax 1999, S. 373ff., S. 406ff.; ZfZ 2000, S. 50ff.
- Salzburg 2000 „Erweiterung der Europäischen Union – Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung – Entwicklung der Öko-/Energiesteuern“, Tagungsband zusammengestellt von Henke, Köln 2000; AW-Prax 2000, S. 349ff.; ZfZ 2000, S. 364ff.
- Köln 2001 „E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel“, Tagungsband, zusammengestellt von Henke, Köln 2002; AW-Prax 2001, S. 93ff.; ZfZ 2001, S. 362ff.
- Basel 2002 „Beförderungen – Präferenzen – Trade Facilitation“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Aachen 2003; AW-Prax 2002, S. 293ff.; ZfZ 2002, S. 407ff.
- Berlin 2003 „10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms (The Internal Market: 10 Years On – EU Enlargement – eCustoms)“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2003; AW-Prax 2003, S. 341ff.; ZfZ 2003, S. 402ff.

- Graz 2004 „EU-Erweiterung in der Praxis – Internationales Risikomanagement (EU Enlargement in Practice – International Risk Management; L'élargissement de l'UE en pratique – La gestion internationale de risques)“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2004; AW-Prax 2004, S. 339; ZfZ 2005, S. 8ff., 42ff.
- Bonn 2005 „Partnerschaft oder Subordination? – Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll nach dem modernisierten Zollkodex“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2005; AW-Prax 2005, S. 327ff.; ZfZ 2005, S. 297ff. (Teil I), S. 331ff. (Teil II)
- Esslingen 2006 „Neue Chancen und Risiken für die europäische Wirtschaft – Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter/Zoll und Umsatzsteuer/Neues Energiesteuergesetz/Neuer Präferenzursprung“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2007; AW-Prax 2006, S. 327ff., S. 374ff.; ZfZ 2006, S. 280ff.
- Hamburg 2007 „Zoll im Wandel vom Abgaben- zum Sicherheitsrecht? – Erfahrungen mit dem neuen Energiesteuergesetz“, Tagungsband, hrsg. von Henke und Gellert, Witten 2007; AW-Prax 2007, S. 332ff., S. 369ff.; ZfZ 2007, S. 260ff.
- Luxemburg 2008 „40 Jahre Zollunion in Europa“, Tagungsband, hrsg. von Gellert, Witten 2008; AW-Prax 2008, S. 330ff., S. 377ff.; ZfZ 2008, S. 197ff.
- Linz 2009 „Zollunion und e-Government“, Tagungsband, hrsg. von Gellert, Witten 2009; AW-Prax 2009, S. 393ff.; ZfZ 2009, S. 197ff.

Vortragsveranstaltungen

Zwischen den Zollrechtstagen finden regelmäßig Vortragsveranstaltungen in Münster statt, zumeist in Zusammenarbeit mit dem Institut für Steuerrecht der Universität Münster und dem Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Außenwirtschaftsrechtstage

Seit 1996 findet darüber hinaus jährlich ein Außenwirtschaftsrechtstag in Münster statt. Er wird veranstaltet in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Außenwirtschaftsrecht e.V. (ZAR) am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Münster.

Kooperation in Europa

Das EFA hat die auf den deutschsprachigen Raum begrenzten Tätigkeiten erweitert, indem es Kontakte zu vergleichbaren Organisationen im europäischen Ausland knüpfte. Mit der französischen Vereinigung ODASCE besteht seit 1999 ein Kooperationsabkommen. Mit der britischen Organisation SITPRO werden rege Kontakte gepflegt. Die drei Vereinigungen treten seit 2004 gemeinsam unter dem Namen Duquesne Group auf. 2008 hat sich die niederländische Organisation EVO dieser Gruppe angeschlossen.

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 unter www.efaschriften.de 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 a.D., München
- Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, Bonn
- Dr. Christian Haid, Wirtschaftskammer Steiermark, Graz
- Serge Gummy, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern
- Dr. Klaus-Peter Müller-Eiselt, Vorsitzender Richter am Bundesfinanzhof, München
- Dr. Hans-Joachim Prieß LL.M., Rechtsanwalt, Brüssel
- Günter Roeder, Rechtsanwalt, Zentralabteilung Steuern und Zölle der BASF AG, Ludwigshafen
- Wolfgang Hix, Bundesmonopolverwaltung, Frankfurt/Main
- Prof. Dr. Peter Witte, Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Finanzen, Münster
- Christoph B. Wolf, Rechtsanwalt, Leiter des Referats Zoll- und Außenwirtschaftsrecht des DIHK, Berlin
- Prof. Dr. Achim Rogmann, Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel, Fachbereich Wirtschaftsrecht

Vorstand

- Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang (Vorsitzender), Münster
- Prof. Dr. Isabell Halla-Heißen (stellv. Vorsitzende), Münster
- Matthias Bongartz, Regierungsdirektor (stellv. Vorsitzender), Münster
- Dr. Thomas Weiß, Rechtsanwalt (Schatzmeister), Münster
- Rainer Ehmcke, Ministerialrat a.D., Bonn
- Dr. Lothar Gellert, Regierungsdirektor, Bonn/Brüssel
- Gerda Koszinowski, Regierungsrätin, Nürnberg (stellv. Mitglied)
- Dr. Lothar Harings, Rechtsanwalt, Hamburg (stellv. Mitglied)
- Dr. Harald Jatzke, Richter am Bundesfinanzhof, München (stellv. Mitglied)

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

48143 Münster

Telefon: +49 251 8321100

Telefax: +49 251 8321102

E-Mail: efa@uni-muenster.de

Internet: www.efa-muenster.de

Der elektronische Zollkodex mit Zollkodex-DVO

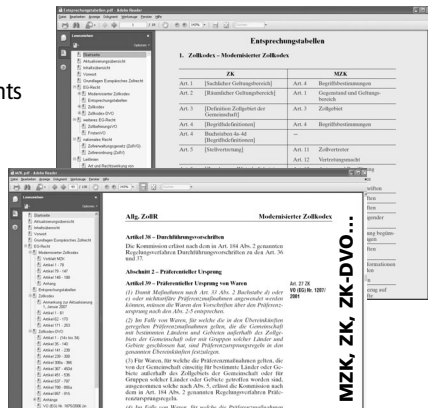
herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang
bearbeitet von Dipl.-Finanzwirt Markus Böhne

WICHTIGES ZUM WERK

Diese elektronische Arbeitshilfe ermöglicht es, das umfangreiche Regelwerk des Zollrechts einfach zu handhaben. Neben dem Modernisierten Zollkodex, dem Zollkodex und der Zollkodex-Durchführungsverordnung beinhaltet sie u.a. eine Einführung in das europäische Zollrecht, die jeweils aktuellen Fassungen von ZollbefreiungsVO, ZollVG und ZollIV, zollrechtlich relevante Leitlinien der Kommission wie z.B. die zum Zugelassenen Wirtschafts-beteiligten (AEO) oder für die Ausfuhr und den Ausgang von Waren im Zusammenhang mit der VO (EG) Nr. 648/2005.

DER INHALT IM ÜBERBLICK

- ✓ Grundlagen des europäischen Zollrechts
- ✓ Modernisierter Zollkodex (MZK)
- ✓ Entsprechungstabelle ZK/MZK
- ✓ Zollkodex (ZK)
- ✓ Zollkodex-DVO (ZK-DVO)
- ✓ ZollbefreiungsVO
- ✓ FristenVO
- ✓ ZollVG sowie ZollIV
- ✓ Leitlinien



UNSCHLAGBAR BENUTZERFREUNDLICH

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 ZK-DVO und den nationalen Gesetzen. Die einzelnen Artikel von ZK und ZK-DVO sowie dem MZK 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 ein Fortsetzungswerk und in elektronischer Variante auf CD-ROM oder als Print in 2 handlichen Ordnern erhältlich.

ZU BEZIEHEN BEIM

Mendel Verlag GmbH & Co. KG, Gerichtsstr. 42, 58452 Witten, Deutschland
Tel.: +49 2302 202930, Fax: +49 2302 2029311, E-Mail: info@mendel-verlag.de

Optimieren Sie Ihre Foreign Trade Compliance mit Data Content vom Mendel Verlag!

PROFITIEREN SIE VON UNSEREM KNOW-HOW

Seit über 10 Jahren beliefern wir als Content Provider kontinuierlich das Generaldirektorat Handel der Europäischen Kommission mit Daten für interaktive Datenbanken zum grenzüberschreitenden Warenverkehr und sind aktuell der größte externe Lieferant der Marktzugangsdatenbank (Market Access Database) der Europäischen Kommission.

Mit unserem verlagseigenen Portal **MendelOnline** bieten wir dem Nutzer ein außenwirtschaftliches Internet-Portal, in dem Informationen zu tarifären und nichttarifären Maßnahmen länderspezifisch dargestellt und verknüpft werden. **MendelOnline** enthält einen in dieser Quantität und Qualität einmaligen Datenbestand.

Anders als andere Data Content Provider verfügen wir aufgrund unserer Basis als Fachverlag über eine eigene Außenwirtschaftsredaktion sowie ein internationales Korrespondentennetz und blicken auf eine langjährige Zusammenarbeit mit renommierten Autoren zurück. Wir betreiben kein sog. Data Mining, sondern pflegen unseren Datenbestand durch kontinuierliche Auswertung der gesetzlichen Grundlagen, den Vergleich unterschiedlicher Quellen und die beständige Integration der Informationen in unsere Datenbanken. In aller Regel erfolgt die Bearbeitung aus der Originalsprache heraus.

Regelmäßig führen wir auch Recherchen für international tätige Unternehmen oder deren Berater zu außenwirtschaftlichen Fragestellungen durch.

ZOLLTARIFE WELTWEIT

Aktuell können Sie Zolltarifdaten von über 150 Staaten in englischer Sprache bei uns beziehen. Nach Wunsch liefern wir Ihnen

- die aktuellen Warennummern des Landes oder der Ländergruppe,
- die detaillierte zugehörige Warenbeschreibung,
- den angewandten Meistbegünstigungssatz (MFN-Satz),
- mögliche für Sie relevante Präferenzen,
- bei der Einfuhr anfallende Steuern und ggf. weitere Maßnahmen.

Zum Teil sind die Daten auch in deutscher Sprache verfügbar. Eine Liste der lieferbaren Länder finden Sie unter www.mendel-online.eu > im Shop unter dem Link „Länderliste Zolltarife“.

INDIVIDUELLE RECHERCHE

Neben unserer langen Erfahrung in der Publikation außenwirtschaftlicher Informationen recherchieren wir auch kundenspezifische Informationen zu außenwirtschaftlichen Fragestellungen mit dem Schwerpunkt auf tarifären und nichttarifären Maßnahmen von Drittstaaten. Dabei arbeiten wir mit Ausgangsdaten, die beliebige Warennummern verschiedener Nomenklaturen in unterschiedlichen Versionen enthalten können, so wie diese z.B. in Stücklisten vorliegen, seien es HS-, KN-, Taric- oder sonstige Nummern.

Wenden Sie sich mit Ihrer Fragestellung an uns und wir unterbreiten Ihnen kurzfristig ein Angebot für die Bereitstellung der gewünschten Informationen.

WEITERER CONTENT

Ebenso liefern wir Ihnen auf Wunsch

- Exportkontrolllisten,
- Kombinierte Nomenklatur (KN) der Jahrgänge 2005-2010,
- Verarbeitungslisten/Ursprungsregeln,
- und weiteren außenwirtschaftlichen Content auf Anfrage.

Unsere Daten erhalten Sie in schnittstellenkompatiblen Formaten zum Einladen in Ihr EDV-System – wie beispielsweise SAP GT5, MIC und andere.

Sprechen Sie uns an!



Mendel Verlag

Mendel Verlag GmbH & Co. KG
Gerichtsstr. 42, 58452 Witten
Deutschland
Tel.: +49 2302 202930
Fax: +49 2302 2029311
E-Mail: info@mendel-verlag.de
Internet: www.mendel-verlag.de

MendelOnline

ist ein Dienst der
Mendel Verlag GmbH & Co. KG
E-Mail: info@mendel-online.eu
Internet: www.mendel-online.eu

Böhne · Mendel · Möller · Mutscheller · Schumann

Zolltarif und Nomenklatur

Schlüssel zum internationalen Warenverkehr

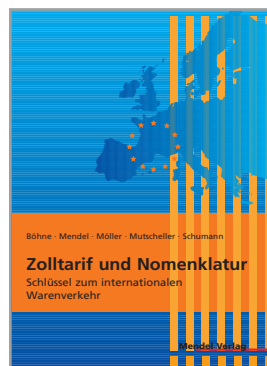
„Wie lautet die Warennummer?“

– eine Frage, die man sich im Außenhandel entweder selbst stellt oder aber gestellt bekommt und deren Beantwortung Konsequenzen hat. Schließlich hängen von der Warennummer die Höhe von Zoll und Einfuhrsteuern und damit die Kalkulation von Ein- und Verkaufspreisen ab. Außerdem nimmt die Anwendung weiterer Vorschriften bei der Ein- und Ausfuhr, der sog. Verbote und Beschränkungen (VuB) häufig Bezug auf die Warennummern. Diese gehen dabei auf verschiedene Nomenklaturen zurück, die zudem aufgrund von Aktualisierungen und Anpassungen in unterschiedlichen Versionen existieren. Insofern bedürfen auch Bestandsinformationen in Warenwirtschaftssystemen oder Stücklisten der regelmäßigen Überprüfung.

Die konkrete Zuordnung der eigenen Waren in die Nomenklaturen, fachsprachlich Einreihung genannt, ist alles andere als trivial, schließlich gibt es tausende von Warennummern mit abstrakt gehaltenen Warenbeschreibungen.

Praktische Hilfestellung bietet hier das Fachbuch „Zolltarif und Nomenklatur – Schlüssel zum internationalen Warenverkehr“ von einem Autorenteam aus Zoll- und Außenwirtschaftsexperten, in dem das Thema praxisgerecht aufbereitet und dargestellt wird.

Von den Grundlagen der Nomenklaturen und Zolltarife über den Elektronischen Zolltarif der deutschen Zollverwaltung, Hilfsmittel und Regeln für die korrekte Einreihung, eine Vielzahl praktischer Beispiele für verschiedene Warengruppen (u.a. Textilien, Maschinen, Spielwaren) zu internationalen Bezügen, erläutert der Ratgeber alle relevanten Aspekte der Materie und hilft so bei der richtigen Beantwortung der Frage nach der (korrekten) Warennummer.



ZU BEZIEHEN BEIM

Mendel Verlag GmbH & Co. KG
Gerichtsstr. 42, 58452 Witten
Deutschland
Tel.: +49 2302 202930
Fax: +49 2302 2029311
E-Mail: info@mendel-verlag.de

Mendel Verlag