

Weerth, Carsten

Article — Published Version

Welcher Zollkodex gilt ab Juli 2013? – Eine Sachstandsanalyse zum Modernisierten Zollkodex und Unions-Zollkodex

BDZ-Fachteil

Suggested Citation: Weerth, Carsten (2013) : Welcher Zollkodex gilt ab Juli 2013? – Eine Sachstandsanalyse zum Modernisierten Zollkodex und Unions-Zollkodex, BDZ-Fachteil, ISSN 1437-9864, BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, Berlin, Iss. 5, pp. F22-F24

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/142335>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

„Eine für den Einzelverkauf aufgemachte Warenzusammenstellung, die eine Flasche Haarwaschmittel (3305 10 00) und eine Flasche Haarwasser (3305 90 00) für die Haarpflege umfasst, wird als Warenzusammenstellung unter der Position 3305 erachtet.“⁸

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass es sich bei diesen Waren auf der Positionsebene keineswegs um eine Zusammenstellung im Sinne der AV 3 b) handeln kann. Diese Vorschrift ist für die Einreihung in die Position nicht einschlägig, weil wegen fehlender Voraussetzung nicht anwendbar. Gleichwohl wandelt sich die Ware im Unterpositionsbereich zu einer Warenzusammenstellung i. S. d. AV 3 b), freilich nur im Kontext mit der Anwendung der AV 6. Derartige Fälle sind in der Nomenklatur durchaus nicht selten. Allerdings ist diese Überlegung wohl mehr aus theoretischer Sicht zu führen.

Im Teil B) I) der Leitlinien wird das häufig strittige Problem der Befriedigung eines Bedarfes oder der Ausübung einer bestimmten Tätigkeit näher beleuchtet. Die Notwendigkeit, hier klare Kriterien für den Rechtsanwender zu schaffen, wurde in der Vergangenheit durch eine Vielzahl praktischer Fälle begründet, die in oft beträchtlichen Meinungsverschiedenheiten zum Vorliegen dieses Merkmales mündeten. Eine eindeutig orientierende Definition scheint hier fast unmöglich zu sein. Dennoch wird in den Leitlinien partiell der Versuch unternommen, indem die „bestimmte Tätigkeit“ als „bei einer bestimmten Gelegenheit ausgeführte Aktivität“ definiert wird.⁹ Ohne Zweifel waren sich die Verfasser der Leitlinien über die zwangsläufige Ungenauigkeit einer solchen Definition im Klaren.

Kochen ist zum Beispiel eine bei einer bestimmten Gelegenheit ausgeführte Aktivität. Die dafür benötigten Utensilien dürften in ihrer Gesamtheit indes kaum generalisiert das Kriterium für eine Warenzusammenstellung i. S. d. AV 3 b) erfüllen. Folgerichtig konzentrieren sich die Leitlinien vor allem auf Kasuistik. Die aufgeführten Beispiele in ihrer Differenziertheit als Warenzusammenstellung i. S. d. AV 3 b) oder als Zusammenstellung, die den geforderten Merkmalen nicht entspricht, geben zumindest praktisch gut verwertbare Ansatzpunkte. In Kontinuität zur bisherigen Rechtsauffassung wird festgestellt, dass Waren, die „nicht zusammen ein Fertiggericht oder ein Getränk ergeben, ... nicht als Warenzusammenstellung zu erachten (sind), und jeder Bestandteil ... in die jeweils zutreffende Position einzureihen (ist)“.¹⁰ Dem ist voll zuzustimmen. Allerdings mag es auch hier weiter Grenzfälle geben. So z. B. bei Zusammenstellungen von zwei Nahrungsmitteln, die unmittelbar zum direkten gemeinsamen Verzehr bestimmt sind. Vorstellbar wären hier z. B. Käse und Oliven.

Klarheit wurde auch zur in der Vergangenheit oft kontrovers diskutierten Frage der sog. Restwarezusammenstellung geschaffen. „Es ist nicht möglich, bei einer nicht den Kriterien entsprechenden Zusammenstellung nur einige der Waren getrennt und den Rest als eine Warenzusammenstellung einzureihen.“¹¹ Hier wird konsequent davon ausgegangen, dass es schlichtweg unzulässig ist, eine Ware im maßgeblichen Zeitpunkt der Rechtsnorm manipulativ anzupassen. Die Ware ist vielmehr immer unverändert so zu bewerten, wie sie objektiv vorliegt. Dass die Leitlinien diesen so bedeutsamen Grundsatz für die Rechtsanwendung gleichwohl nicht als Dogma betrachten, belegen die Darstellungen im Teil B) III). Hier bleibt die Regelung durchaus lebensnah, indem Warenbeigaben mit geringem Wert, die nicht unter die Klammer des gemeinsamen Bedarfes oder der einzigen Tätigkeit fallen, das Vorliegen einer Warenzusammenstellung nicht verhindern. Dies ist kein Widerspruch zum vorher festgestellten Grundsatz. Freilich bleibt auslegungsbedürftig, wann es sich noch um eine solche Ware mit geringem Wert handelt. Die dazu vorgegebenen Kriterien bestehen zwar selbst wieder vornehmlich aus Bewertungsbegriffen, wie z. B. „Nebensächlichkeit“ oder „geringer praktischer Nutzen“,¹² dürften aber dennoch praktikabel sein, zumal die angefügten Beispiele die Intention der Regelung bildhaft unterlegen.¹³

Etwas überrascht haben die in Teil C) enthaltenen Regelungen. Die AV 3 b) fordert, dass eine Warenzusammenstellung für den Einzelverkauf aufgemacht sein muss. Die ErlKN unterlegen dies mit der Feststellung, dass die Zusammenstellung so aufgemacht sein muss, dass sie ohne Umpacken zur Abgabe an den Verbraucher geeignet ist.¹⁴ Damit könnte zu verstehen sein, dass es sich um lediglich ein Packstück handeln dürfe. Die rechtliche Regelung selbst sieht indes eine solche Einschränkung *expressis verbis* nicht vor. In der Konsequenz ist die Festlegung der Leitlinien, die in Ausnahmefällen auch das Vorliegen mehrerer Packstücke erlaubt, kein Widerspruch zum Recht. Vielmehr wird auch hier tatsächlichen Lebenssachverhalten Rechnung getragen. Eine unzulässige Ausweitung des Begriffs der Warenzusammenstellung wird allein dadurch vermieden, dass einerseits warenbezogen zwischen den Inhalten der einzelnen Packstücke der geforderte Zusammenhang bestehen und andererseits an der objektiven Beschaffenheit der Verpackung oder aus begleitenden Dokumenten die Zusammengehörigkeit der Packstücke erkennbar sein muss.

Abschließend sei nochmals ausdrücklich festgestellt und hervorgehoben, dass die Leitlinien zweifelsfrei ein guter Beitrag zur Vereinheitlichung der Rechtsanwendung in einem schwierigen zolltariflichen Bereich sind. Die Praxis dürfte dies mit Dankbarkeit zur Kenntnis nehmen.

Welcher Zollkodex gilt ab Juli 2013? – Eine Sachstandsanalyse zum Modernisierten Zollkodex und Unions-Zollkodex

Von Dr. Carsten Weerth BSc (Glasgow) LL.M. (Com.), Bremen

A. Einleitung

Der Modernisierte Zollkodex (VO EG Nr. 450/2008¹) wird nach Art. 188 MZK ab dem 24.6.2013 Geltung erlangen.

Damit würde der bisherige ZK (VO EWG Nr. 2913/92)² außer Kraft treten. Doch die Sachlage ist längst nicht so einfach: Die MZK-DVO ist nicht fertig und aufgrund des EU-Vertrags

1) ABl. EU 2008 Nr. L 145/1

2) ABl. EG 1992 Nr. L 302/1

in der Fassung des Vertrags von Lissabon hat die Kommission einen weiteren neuen Verordnungs-Vorschlag bekannt gemacht, den sog. Unions-Zollkodex (2012/0027 COD, COM (2012) 64 endg.). Dieser Beitrag gibt einen Überblick über den unübersichtlichen Sachstand und stellt die möglichen Szenarien dar, die ab dem 24.6.2013 zollrechtliche Realität in der EU sein werden.

B. Änderungen im Überblick

Einige Änderungen des Unions-Zollkodex können stichpunktartig im Vergleich zum ZK/MZK skizziert werden (IHK, 2012):

Änderung der Bezeichnungen

- > Europäische Gemeinschaft in Europäische Union,
- > Zollkodex der EG in Zollkodex der EU,
- > Gemeinschaftsware in EU-Ware sowie die folgenden Punkte (IHK, 2012):
- > „Ansässigkeit in der EU für Vertreter/AEO nicht immer zwingend,
- > Unterscheidung ESumA und vorübergehende Verwahrung (VVSuMA),
- > Ankunftsmeldung für Seeschiffe (entspricht Gestellungsmitteilung?),
- > Berichtigung von Zollanmeldungen nach Überlassung möglich (Art. 149 UZK),
- > Passive Veredelung: [...] Wahl zwischen Mehrwert und Differenzverzollung (Art. 224 UZK),
- > Verantwortliche Person für ASuMA nicht mehr benannt [...],
- > elektronische Verfahren als Regelfall, Papiermeldungen als Ausnahme,
- > bei Zugriff der Zollbehörden auf die Beteiligendaten entfällt die Abgabe einer Zollanmeldung,
- > Entscheidungen der Zollverwaltung innerhalb von vier Monaten,
- > Einführung von Verwaltungsanktionen/-maßnahmen, dafür keine Entstehung der Zollschuld bei Verfahrensfehlern. Für Geldbußen soll ein EU-Rahmen vorgegeben werden, so dass die nationalen Vorschriften entfallen würden,
- > unterschiedliche Aufgaben der Eingangszollstelle (einzige Anlaufstelle (one-stop-shop): darf die Ware eingeführt werden, Verbote und Beschränkungen, Koordination anderer Behörden durch den Zoll) und der Einfuhrzollstelle (Abrechnung, Bewilligungspflege, Risikoprofil),
- > Bindung der verbindlichen Zollarifauskunft für den Inhaber, Gültigkeit auf drei Jahre befristet,
- > Reduzierung der Zollverfahren und anderer zollrechtlicher Bestimmungen, nationale Verfahren sollen weitgehend entfallen (z. B. Ersatz der Zollanmeldung durch ein Handelsdokument gemäß Artikel 289 Zollkodex-Durchführungsverordnung),
- > Gemeinsame Vorschriften für Aufgabe zugunsten der Staatskasse und Beschlagnahme/Einziehung,
- > Zollschuld auch für direkten Vertreter bei Falschmeldung (Spediteur),
- > Grundsätzlich Zollschuldentstehung am Sitz des Anmelders (Ort der ergänzenden Zollanmeldung),

- > Zusammenfassung der Zollschuldentstehung bei Fehlverhalten, Möglichkeit zur Heilung in vielen Fällen,
- > Erlöschen der Zollschuld bei Aufgabe, Beschlagnahme oder Wiederausfuhr,
- > Gemeinschaftswaren werden Nichtgemeinschaftswaren, wenn sie in ein Nichterhebungsverfahren übergeführt werden,
- > eine Gesamtsicherheit für verschiedenen Zollverfahren möglich,
- > zentrale Zollabwicklung bei vereinfachten Verfahren und Standardverfahren (heute: Normalverfahren) möglich: Ware muss sich nicht mehr am Ort der Zollanmeldung befinden. Die Abrechnung erfolgt am Ort der Zollanmeldung für die gesamte EU. Voraussetzung für die Bewilligung der zentralen Zollabwicklung sind die Kriterien des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten Typ C (zollrechtliche Vereinfachungen),
- > Unternehmen, die die Kriterien eines Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten Typ C erfüllen, dürfen in allen EU-Staaten als zollrechtliche Vertreter auftreten, auch in den Staaten, in denen es heute noch Zollagenten-Monopole gibt,
- > die separaten Verordnungen zur Kontrolle von Handgepäck (Verordnung (EWG) 3925/92) sowie die Lieferantenerklärungsverordnung (Verordnung (EG) 1207/2001) werden aufgehoben und in den Kodex integriert“ sowie
- > die Einführung EU-weit einheitlicher Zollsanktionen (Verwaltungsstrafen).

C. Sachstand der Diskussionen um den Unions-Zollkodex

1. Erreichtes

Der UZK-Entwurf trägt das Datum 20.2.2012. Mit diesem Datum wurde der UZK-Vorschlag von der Kommission angenommen und an das Europäische Parlament (EP) und den Europäischen Rat übermittelt. Seitdem sind folgende Hürden in der Gesetzgebung genommen worden (KOM, 2012, 2013):

- a.) Am 23.5.2012 erfolgte eine Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses.
- b.) Am 13.9.2012 wurde der UZK-Entwurf vom Ausschuss für den Binnenmarkt und Verbraucherfragen des EP verhandelt – dabei sind zahlreiche Änderungsvorschläge des EP gemacht worden, (Dokument PE 494.493v04-00).
- c.) Am 29.10.2012 wurde eine Liste der Änderungsvorschläge des o. g. Ausschusses für den Binnenmarkt und Verbraucherfragen des EP veröffentlicht (Dokument PE 498.017v01-00).
- d.) Am 10.12.2012 fanden Erörterungen im Rat statt.
- e.) Der abschließende Änderungsvorschlag des EP trägt das Datum 8.1.2013, (Dokument PE 494.493v04-00).

2. Schwierigkeit des Dialogs

Die Schwierigkeit der neuen Rechtsetzung nach dem Vertrag von Lissabon liegt in der starken Beteiligung des EP sowie der stark angewachsenen EU-Mitgliedschaft auf derzeit 27 Mitgliedstaaten. Der neue UZK muss daher mit Experten aus 27 EU-Mitgliedstaaten diskutiert und mit sog. „qualifizierter Mehrheit“ abgesegnet werden und das EP muss ebenfalls zustimmen. Für den Abstimmungsprozess ist besonders schwierig, dass der Kommissionsvorschlag getrennt vom EP und vom RAT diskutiert wird und jedes Gremium Ergänzungen zum UZK-Vorschlag vornimmt.

Kommission, Rat und EP müssen dann im sog. „Trialog“ alle drei Fassungen miteinander abstimmen und zu einer gemeinsamen Lösung (dem endgültigen UZK-Text) finden.

Nach den bisher vorliegenden Informationen hat insbesondere das EP zahlreiche Änderungen vorgeschlagen. Die Fassungen der KOM und vom RAT liegen ebenfalls vor. Es wurde erwartet, dass der Trialog Ende Februar 2013 begonnen hat.

3. Enger Zeitrahmen für die UZK-Abstimmungen

Der Zeitrahmen ist dabei sehr eng gesteckt, denn damit der UZK vor dem 24.6.2013 inkraft treten und damit den MZK ablösen kann, muss eine endgültige Lösung im Frühjahr 2013 erreicht werden (im März/April 2013), da auch der Vorschlag noch übersetzt werden muss (allein diese Übersetzung nimmt voraussichtlich sechs Wochen in Anspruch) und erneut durch das EP abgestimmt werden muss. Schließlich muss die Veröffentlichung im Amtsblatt der EU (Reihe L) in 23 Amtssprachen fristgerecht Anfang Juni 2013 erfolgen.

4. Herausforderungen für den Trialog

Die Änderungsforderungen des EP sind umfangreich – der Abschlussbericht umfasst alleine 105 A4-Seiten. Eine Darstellung der Details ist an dieser Stelle entbehrlich, da sich innerhalb von zwei Monaten herausstellt, welche Änderungen an welcher Stelle in den UZK-Text einfließen werden.

Die Änderungsvorschläge des Rates umfassen folgende Punkte:

- > Beibehaltung der Zentralen Zollabwicklung,
- > Selbstbesteuerung soll in der UZK-DVO geregelt werden,
- > Vereinfachungen für AEO-C-Inhaber sollen in der UZK-DVO geregelt werden,
- > Sicherheiten bleiben wie bisher erforderlich,
- > Zollwert – die angestrebte First-Sale-Rule durch die KOM wird offenbar nicht kommen und Folgerechnungen können weiterhin anerkannt werden,
- > Vorübergehende Verwahrung wird eine zollrechtliche Bestimmung werden, kein Zollverfahren.
- > HMCR prognostiziert eine Einigung des Trialogs bis kurz nach Ostern 2013 (Anfang/Mitte April 2013) (HMCR, 2013).

D. Szenarien für den 24.6.2013

1. Weitergeltung des ZK von 1992 und fristgerechte Verabschiedung des UZK

An dieser Lösung arbeiten alle beteiligten Zollverwaltungen sowie die Kommission mit Hochdruck. Für alle Praktiker und alle beteiligten Unternehmen wäre eine erneute Weitergeltung des ZK für eine überschaubare Zeit die beste Lösung, da Rechtssicherheit gelten würde und bekannte Vorschriften weiter angewandt werden könnten. Durch das stärkere Mitspracherecht des Europäischen Parlaments wird aber auch deutlich, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission nicht mehr so einfach wie noch beim ZK 1992 den Verordnungstext bestimmen können. Alle Fachleute gehen davon aus, dass der UZK fristgerecht veröffentlicht werden kann – dafür spricht auch die Veröffentlichung der 6. Auflage 2013 des ZK-Kurzkommentars von Witte. Die UZK-DVO würde innerhalb von 18 Monaten formuliert und veröffentlicht werden müssen (Art. 247 UZK-Entwurf), allerdings sind viele Vorarbeiten dafür bereits durch die Formulierung der MZK-DVO geleistet worden.

2. Inkrafttreten des MZK von 2008

Dieses Szenario ist das nicht gewünschte Modell: die MZK-DVO liegt derzeit nur in einer dritten konsolidierten Fassung vor und Anfang 2012 wurden mehr als 100 offene Punkte ausgemacht (Weerth, 2012a, 2012b, 2012c). Da seinerzeit auch der UZK-Vorschlag veröffentlicht worden ist, ist derzeit unklar, ob alle offenen Punkte des MZK-DVO-Entwurfs abgearbeitet worden sind. Eine nicht fertige MZK-DVO müsste kurzfristig in Kraft gesetzt werden.

3. Übergangslösung – Verlängerung der Geltung von ZK und ZK-DVO

Als dritte Alternative ist im Internet eine dritte Möglichkeit durchgesickert: die irische Zollverwaltung hat über einen Verordnungsentwurf berichtet, welcher zu einer befristeten Verlängerung der Geltung des ZK und der ZK-DVO bis 31.10.2013 führen soll.³ Dieser Vorschlag soll am 10.04.2013 von der Kommission vorgenommen worden sein, da das Gesetzgebungsverfahren des UZK nicht mehr fristgerecht abgeschlossen werden könne.⁴ Das Inkrafttreten des MZK soll dadurch verhindert werden und auf den 1.11.2013 verschoben werden. Damit würden ZK und ZK-DVO bis 31.10.2013 weiter gelten.

E. Zusammenfassung und Bewertung

Anfang April 2013 ist noch nicht absehbar, ob der UZK fristgerecht vor Inkrafttreten des MZK verabschiedet werden kann. Würde dieses von allen Akteuren angestrebte Ziel gelingen, dann würde der alte ZK von 1992 noch bis Ende 2014 weiter gelten, bis die neuen UZK-Durchführungsvorschriften in Ruhe formuliert und veröffentlicht worden sind. Auch die Probleme mit der allgemeinen Einführung der IT in allen Mitgliedstaaten der auf mindestens 28 Mitgliedstaaten angewachsenen EU sollten in diesem Zeitraum besser lösbar sein als durch eine Ad-hoc-Lösung.

Sollten sich die drei beteiligten Gesetzgebungsorgane (RAT, KOM und EP) nicht fristgerecht auf einen UZK-Verordnungstext einigen können, dann tritt am 24.6.2013 der MZK in Kraft.

Die MZK-DVO ist nicht vollständig fertig beraten worden, die IT ist in vielen Mitgliedstaaten nicht einsatzbereit, am 1.7.2013 tritt Kroatien als 28. Mitgliedstaat der EU bei – das Inkrafttreten des MZK käme zur Unzeit. Die Zollverwaltungen, auch die deutsche Zollverwaltung – hätten keinen hinreichenden Zeitraum für die Vorbereitung auf die zahlreichen neuen Vorschriften. Die beteiligten Mitgliedstaaten und EU-Organe haben den Handlungsbedarf erkannt und eine Übergangslösung erarbeitet, welche das Inkrafttreten des MZK bis 1.11.2013 hinausschiebt, damit der UZK fristgerecht verabschiedet und veröffentlicht werden kann.

Das neue EU-Zollrecht (egal ob der MZK oder der UZK ab 2015) wird zwar auf dem Papier gelten, aber in der Praxis sind viele Vorschriften zunächst nicht umsetzbar, weil die MZK-DVO unvollständig wäre und/oder die IT-Systeme noch nicht EU-einheitlich funktionieren und viele Inhalte noch nicht geklärt sind (z. B. zentrale Zollabfertigung und Verwaltungspauschale bei Einfuhren über Belgien und Abrechnung in Deutschland; gleiches gilt für die Umsatzsteuer und die Statistik – welcher Mitgliedstaat bekommt die Zuflüsse an Einfuhrabgaben/Daten). Die einheitlichen IT-Verfahren für die EU-Zollabwicklung sollen bis spätestens 31.12.2020 einsatzbereit sein (Art. 6 UZK-Entwurf und der 15. Erwägungsgrund des UZK-Entwurfs) – bis dahin wird das geschriebene und geltende Zollrecht sich z. T. erheblich von der praktischen Umsetzung und Anwendbarkeit unterscheiden.

3) Vgl. irische Wirtschaftsberatungsgesellschaft Croke Consulting.

4) Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 450/2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex) hinsichtlich ihres Geltungsbeginns, COM/2013/0193 final - 2013/0104 (COD) vom 10.04.2013.