



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.12.2013
SWD(2013) 513 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über den Rechtsrahmen der Union in Bezug auf Zollrechtsverletzungen und Sanktionen**

{COM(2013) 884 final}
{SWD(2013) 514 final}
{SWD(2013) 515 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Rechtsrahmen der Union in Bezug auf Zollrechtsverletzungen und Sanktionen

1. PROBLEMSTELLUNG

Die Zollvorschriften für den Warenverkehr zwischen dem Zollgebiet der Europäischen Union und Drittländern sind vollständig harmonisiert und seit 1992 im Zollkodex der Gemeinschaften zusammengefasst. Dieser Kodex wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex) – der jetzt als „Zollkodex der Union“ neu zu fassen ist – umfassend überarbeitet, um die Zollvorschriften an das elektronische Arbeitsumfeld für Zoll und Handel anzupassen, die Harmonisierung und einheitliche Anwendung der Zollvorschriften voranzubringen und den EU-Wirtschaftsbeteiligten geeignete Instrumente zur Weiterentwicklung ihrer Tätigkeiten in einem globalen Geschäftsumfeld zur Verfügung zu stellen.

Obwohl das Zollrecht vollständig harmonisiert ist, erfolgt seine Durchsetzung im Rahmen des nationalen Rechts, d. h. die Mitgliedstaaten gewährleisten die Einhaltung der Zollvorschriften und die rechtmäßige Verhängung von Sanktionen. Folglich richtet sich die Durchsetzung des Zollrechts nach 27 unterschiedlichen Sanktionssystemen und Verwaltungs- und Justiztraditionen. Dies bedeutet, dass Verletzungen bestimmter Pflichten des harmonisierten EU-Zollrechts mit Sanktionen geahndet werden, die sich in ihrer Art und Schwere je nach zuständigem Mitgliedstaat unterscheiden.

Die wirksame Verwaltung der Zollunion, die Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen für die Wirtschaftsbeteiligten im Binnenmarkt und die angemessene Umsetzung der Politik der Union (in bestimmten Bereichen wie Umwelt, Landwirtschaft, usw.) hängen in hohem Maße davon ab, dass die Mitgliedstaaten das Zollrecht einheitlich durchsetzen. Heute beruht dies auf einer komplexen Struktur von 27 unterschiedlichen Rechtsordnungen und Verwaltungs- und Justiztraditionen.

International hat dies in der Vergangenheit gelegentlich zu Problemen bei der Einhaltung der WTO-Vorschriften durch die EU im Hinblick auf die einheitliche Anwendung der Zollvorschriften geführt.

Auch im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten ist die einheitliche Umsetzung und Durchsetzung des Zollrechts von Bedeutung. Sie hat nämlich praktische Auswirkungen auf den Zugang zu zollrechtlichen Vereinfachungen – über den Status als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (AEO-Status) – sowie gleichwertigen Vereinfachungen, da dieser Zugang in hohem Maße vom Konformitätsprofil des Wirtschaftsbeteiligten abhängt. Weicht das Profil allein

aufgrund nationaler Zollvorschriften ab, kann der gleichberechtigte Zugang zu diesen Vereinfachungen infrage gestellt sein.

2. WEN BETRIFFT DAS PROBLEM?

Am stärksten betroffen von den 27 unterschiedlichen Systemen zur Durchsetzung des EU-Zollrechts sind jene EU-Wirtschaftsbeteiligten, die in ihrer täglichen Geschäftstätigkeit mit dem Zoll zu tun haben. Infolge der zwischen den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede bei der Behandlung von Zollrechtsverletzungen sind sie mit mangelnder Rechtssicherheit konfrontiert.

Die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten sind aufgrund des Fehlens eines EU-Vorgehens bei Zollrechtsverletzungen und Sanktionen möglicherweise daran gehindert, „als Einheit“ zu handeln. Dies kann zu mangelndem Vertrauen zwischen den betroffenen Zollverwaltungen führen.

3. SUBSIDIARITÄT

Soweit die Union die ausschließliche Zuständigkeit besitzt, ist der Grundsatz der Subsidiarität gemäß Artikel 5 Absatz 3 EUV anwendbar.

Wird eine Gesetzgebungsmaßnahme im Bereich des Strafrechts vorgeschlagen, so fällt sie laut Folgenabschätzung unter Artikel 83 Absatz 2 AEUV. Da dieser Artikel (nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe j AEUV) eine geteilte Zuständigkeit betrifft, kommt dem Subsidiaritätsprinzip besondere Beachtung zu, dem zufolge die Europäische Union nur dann gesetzgeberisch tätig werden sollte, wenn die vorgeschlagene Maßnahme besser auf EU-Ebene umgesetzt werden kann. Da das Ziel der vorgeschlagenen Maßnahme die Angleichung der Rechtsvorschriften für Zollsanktionen in allen Mitgliedstaaten ist, kann nur die Europäische Union es durch den Erlass verbindlicher Rechtsvorschriften erreichen. Zudem betrifft der vorliegende Fall einen vollständig harmonisierten Politikbereich (Zollunion) mit vollständig harmonisierten Vorschriften, deren wirksame Umsetzung für die Zollunion von existenzieller Bedeutung ist.

4. ZIELSETZUNGEN

Allgemeines Ziel dieser Initiative ist es, die wirksame Umsetzung und Durchsetzung der Zollvorschriften der Union zu gewährleisten. Die **Einzelziele** der Initiative bestehen darin,

- (1) besser zu gewährleisten, dass die Union ihren internationalen Verpflichtungen nachkommt;
- (2) einen EU-Rahmen für eine einheitliche Durchsetzung des Zollrechts in Bezug auf Zollrechtsverletzungen und Sanktionen zu schaffen;
- (3) besser zu gewährleisten, dass für die Wirtschaftsbeteiligten in der Zollunion gleiche Ausgangsbedingungen bestehen.

Die Einzelziele unter den Nummern 2 und 3 setzen voraus, dass folgende **operative Ziele** erreicht werden:

- EU-weite Vereinheitlichung der Elemente, die eine Sanktion auslösen (es muss gewährleistet sein, dass Verhaltensweisen gleicher Art, die als Verletzung einer

- oder mehrerer Zollvorschrift(en) anzusehen sind, in ein und dieselbe Kategorie eingestuft werden);
- Einführung einer gemeinsamen Staffelung der Sanktionen je Kategorie der Rechtsverletzung in allen EU-Mitgliedstaaten;
- Abbau der mit dem Bestehen unterschiedlicher Systeme zollrechtlicher Zu widerhandlungen und Sanktionen verbundenen Kosten und Hemmnisse für Unternehmen im Zusammenhang mit der Abwicklung von Zollformalitäten in anderen Mitgliedstaaten.

5. ENTSCHEIDUNGSOPTIONEN

Option A – Basisszenario (kein Tätigwerden)

Gegenwärtig ist das Zollrecht der Union vollständig harmonisiert. Jeder Mitgliedstaat hat jedoch ein eigenes Sanktionssystem für die Zollvorschriften der Union. Die Mitgliedstaaten gewährleisten weiter die Durchsetzung der zollrechtlichen Verpflichtungen mit nationalen Vorschriften, wobei die AEO-Leitlinien eine gewisse, jedoch unverbindliche Orientierung für die Auslegung der Kriterien bieten, die zum Zugang zum AEO-Status berechtigen.

Option B – Rechtsakt innerhalb des geltenden EU-Rechtsrahmens

Bei dieser Option würde die Kommission vorschlagen, das geltende Zollrecht der Union zu ändern durch

- eine Aufzählung der Kategorien der verwaltungsrechtlichen (nichtstrafrechtlichen) Sanktionen;
- eine erweiterte Definition des Kriteriums der „bisherigen Einhaltung der Zollvorschriften“, das Bewerber um den AEO-Status und/oder verschiedene Zollvereinfachungen zu erfüllen haben.

Option C – Rechtsakt zur Angleichung der Kategorien von Zollrechtsverletzungen und nichtstrafrechtlichen Sanktionen

Der Rechtsakt würde eine gemeinsame Nomenklatur der nichtstrafrechtlichen Zollrechtsverletzungen auf der Grundlage der Pflichten aus den EU-Zollvorschriften sowie ein Verzeichnis von Sanktionen mit gemeinsamer Staffelung für jede einzelne Rechtsverletzung einführen.

Option D – Zwei getrennte Rechtsakte zur Angleichung sowohl der strafrechtlichen als auch der nichtstrafrechtlichen Zollrechtsverletzungen und Sanktionen.

Diese Option würde insofern über Option C hinausgehen, als sie sowohl den unter Option C genannten Rechtsakt als auch einen weiteren Rechtsakt zur Angleichung der strafrechtlichen Zollrechtsverletzungen und Sanktionen umfassen und damit den Anwendungsbereich der Maßnahmen erweitern würde. Folglich würde sie für alle möglichen Zollrechtsverletzungen gelten und eine Angleichung sowohl der nichtstrafrechtlichen als auch der strafrechtlichen Sanktionen bewirken.

Verworfene Option – Soft-Law-Szenario: Erstellung von Leitlinien für die Auslegung des Konzepts der Zollkonformität

Die AEO-Leitlinien wurden im April 2012 erstellt und sind Bestandteil der Durchführungsmaßnahmen im geltenden Zollrecht. Daher werden sie im Basisszenario berücksichtigt, weswegen diese Option verworfen wurde.

6. FOLGENABSCHÄTZUNG

6.1. Option A – Basisszenario

Jeder Mitgliedstaat hätte weiter ein eigenes Sanktionssystem für Zollrechtsverletzungen. Die Unterschiede bei der Durchsetzung des Zollrechts im Zollgebiet der Europäischen Union würden nicht verringert, und es beständen weiter Risiken für die Gleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten unabhängig von dem Mitgliedstaat, in dem sie ansässig sind.

6.2. Option B — Änderung der Rechtsvorschriften innerhalb des geltenden EU-Rechtsrahmens

Die Unterschiede zwischen den Sanktionssystemen der Mitgliedstaaten würden insofern vermindert, als die nichtstrafrechtlichen Sanktionen für Zollrechtsverletzungen unionsweit vereinheitlicht würden. Ebenso wären auch die Risiken für die Gleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten im Hinblick auf den Zugang zu Zollvereinfachungen sehr viel geringer, da die Definition von „schweren und wiederholten Verletzungen der Zollschriften“ und von „Verletzungen von geringfügiger Bedeutung“ als Elemente der „bisherigen Einhaltung der Zollvorschriften“ nicht mehr den Mitgliedstaaten überlassen bliebe, sondern auf EU-Ebene erfolgte. Gleichwohl würde die Entscheidung darüber, welche Verhaltensweisen als Zollrechtsverletzungen anzusehen und mit nichtstrafrechtlichen Zollsanktionen zu ahnden sind, weiter der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterliegen, womit die Behandlung der Wirtschaftsbeteiligten nach wie vor je nach zuständigem Mitgliedstaat unterschiedlich wäre; folglich könnten mit dieser Option nicht alle festgestellten Probleme (internationale Verpflichtungen, Umsetzung der Politik in anderen Bereichen, usw.) gelöst werden.

6.3. Option C — Rechtsakt zur Angleichung der Kategorien von Zollrechtsverletzungen und nichtstrafrechtlichen Sanktionen

Diese Option würde einheitliche und vereinfachte Rechtsvorschriften gewährleisten (da die wichtigsten Verpflichtungen und die Liste der Zollrechtsverletzungen ebenso vereinheitlicht würden wie die Kategorien und Staffelung der Zollsanktionen), den Mitgliedstaaten die Anwendung erleichtern und damit die Durchsetzung des Zollrechts stärken. In Bezug auf die „Verhältnismäßigkeit“ der Sanktion würde insofern weitere Klärung erreicht, als eine Reihe von Zollrechtsverletzungen mit nichtstrafrechtlichen Sanktionen geahndet würde.

Die fristgerechte Einziehung der Einnahmen (Eigenmittel) würde als unmittelbare Folge davon (Aufdeckung von Rechtsverletzungen) verbessert, auch aufgrund der verbesserten Konformitätsquoten bei Zollanmeldungen, da das Risiko von Schlupflöchern aufgrund voneinander abweichender nationaler Rechtsvorschriften geringer würde.

Die Einhaltung der WTO-Verpflichtungen der Union würde durch das Vorhandensein eines Rechtsinstruments gestärkt werden, mit dem ein gemeinsames Spektrum an Sanktionen für Verletzungen der EU-Zollvorschriften geschaffen würde.

Die Gleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten in Bezug auf den Zugang zum AEO-Status und zu Zollvereinfachungen würde gewährleistet, da die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Behandlung von schweren Zollrechtsverletzungen verringert würden. Damit würde die Auslegung des Kriteriums der „bisherigen Einhaltung der Zollvorschriften“ einheitlicher werden.

6.4. Option D – zwei getrennte Rechtsakte zur Angleichung der nichtstrafrechtlichen Rechtsverletzungen und Sanktionen einerseits sowie der strafrechtlichen Zollrechtsverletzungen und Sanktionen andererseits

Diese Option baut teilweise auf der zuvor genannten auf, würde somit alle für Option C aufgeführten Vorteile bewahren und darüber hinaus den Vorteil bieten, dass es EU-Maßnahmen in beiden Sanktionsbereichen gäbe: dem nichtstrafrechtlichen und dem strafrechtlichen.

Ist eine EU-Maßnahme erforderlich, hat der EU-Gesetzgeber zu beschließen, ob es strafrechtlicher Sanktionen bedarf oder gemeinsame Verwaltungssanktionen ausreichen. Die Rechtsgrundlage für gesetzgeberische Maßnahmen im strafrechtlichen Bereich – Artikel 83 Absatz 2 AEUV – betrachtet das Strafrecht als letztes Mittel. Somit dürften auf diesen Artikel gegründete Vorschläge im Bereich des Strafrechts üblicherweise Bereiche betreffen, in denen bereits ein nichtstrafrechtliches EU-Sanktionssystem vorhanden ist. Gegenwärtig betrifft der vorliegende Fall einen Bereich, in dem noch keine Sanktionen auf EU-Ebene festgelegt wurden. Somit liegt für die Schlussfolgerung, dass das Strafrecht erforderlich wäre, kein ausreichender Nachweis vor. Darüber hinaus deckt der jüngste Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug¹ einige Zollrechtsverletzungen, die Auswirkungen auf die Einziehung der Eigenmittel haben, teilweise ab. Folglich wird der geeignete Zeitpunkt zur Prüfung, ob im Hinblick auf Zollrechtsverletzungen im Bereich des Strafrechts gesetzgeberisches Handeln erforderlich ist, erst nach dem Erlass des Rechtsakts im nichtstrafrechtlichen Bereich und nach der Anwendung der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug gekommen sein.

7. VERGLEICHENDE WÜRDIGUNG DER OPTIONEN

Die nachstehende Tabelle veranschaulicht die Wirksamkeit der einzelnen Optionen und hilft damit bei der Analyse, welche Option vorzuziehen ist.

Optio-nen	Wirt-schaftliche Auswir-kungen	Umweltaus-wirkungen	Zusätzliche Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten	Kohärenz der Politik	Grundrechte	Gesamt-bewertung
A	0	0	0	0	0	0
B	+	+	++	0	0	+
C	+++	++	++	+++	++	+++
D	++	++	+	+	++	++

Ausmaß der Auswirkungen im Vergleich zum Basisszenario (Basiswert = 0): 0, keine Änderung gegenüber dem Basisszenario erwartet; + bis +++, positive Änderung erwartet, deren Stärke die Anzahl der Pluszeichen wiedergibt.

¹ COM(2012) 363/3.

8. BEGLEITUNG UND BEWERTUNG

- **Die Mitgliedstaaten**

übermitteln der Kommission zur Bewertung der Wirksamkeit dieser Initiative Antworten zu den gleichen Fällen, die in der Projektgruppe Zollsanktionen vorgestellt wurden. Darüber hinaus übermitteln die Mitgliedstaaten Informationen darüber, wie sie bei der Gewährung des Zugangs zu Zollvereinfachungen und der Erteilung des AEO-Status die bisherige Einhaltung der Zollvorschriften durch die Wirtschaftsbeteiligten und andere allgemeine Daten, etwa in Bezug auf die Anzahl der vorgelegten Zollanmeldungen, die Anzahl der verhängten Sanktionen und deren Durchschnittsbetrag, behandeln.

- **Die Wirtschaftsbeteiligten**

beantworten einen Fragebogen, der dieselben Fragen wie der zweite für die Erstellung dieses Berichts verwendete Fragebogen sowie einige weitere Fragen enthält, mit denen bewertet werden soll, inwieweit diese Initiative zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen könnte.