



Rat der
Europäischen Union

126656/EU XXVII. GP
Eingelangt am 11/01/23

Brüssel, den 10. Januar 2023
(OR. en)

5135/23

UD 4
ECOFIN 26

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	6. Januar 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 5 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION über die Bewertung der Zollrechtsverletzungen und Sanktionen in den Mitgliedstaaten Zollkodex der Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 5 final.

Anl.: COM(2023) 5 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.1.2023
COM(2023) 5 final

BERICHT DER KOMMISSION

**über die Bewertung der Zollrechtsverletzungen und Sanktionen in den Mitgliedstaaten
Zollkodex der Union**

{SWD(2023) 2 final}

ZUSAMMENFASSUNG¹

Die Zollvorschriften der Europäischen Union werden durch den **Zollkodex** der Union (im Folgenden „UZK“)² harmonisiert. Aufgrund der Bestimmungen des UZK sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen die zollrechtlichen Vorschriften vorzusehen, außerdem müssen diese Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die geltenden nationalen Vorschriften über Sanktionen innerhalb einer bestimmten Frist nach dem Inkrafttreten mit und informieren sie unverzüglich über jegliche spätere Änderung dieser Vorschriften.

Dabei steht es den Mitgliedstaaten frei, welche Sanktionen sie verhängen. Die Sanktionen, die direkt aus den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten hervorgehen, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und können sich im Laufe der Zeit ändern. Der vorliegende Bericht soll einen umfassenden Überblick über die einzelnen den UZK betreffenden Regelungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten geben. Er gibt die Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Beiträge wieder, die diese einer von der Kommission zu diesem Zweck eingesetzten Projektgruppe vorgelegt haben. Die Mitgliedstaaten haben hierfür detaillierte Länderberichte vorgelegt und die Genauigkeit ihrer Rechtsvorschriften validiert.

Der Bericht befasst sich mit den folgenden Themen:

→Eine Projektgruppe für die Erhebung von Daten – dem Bericht beiliegende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen

Die Kommission empfahl die Einsetzung einer Projektgruppe. Die Begründung befasst sich mit der Struktur, der Methodik und den Arbeitsergebnissen dieser Projektgruppe. Die Arbeitsergebnisse sind in der dem Bericht beiliegenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (im Folgenden „Arbeitsunterlage“) aufgeführt (TEIL 1 – Allgemeine Vergleichstabelle und TEIL 2 bis 4 – Länderspezifische Datenblätter).

→Quantitative Bewertung/Compliance

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, nach den einschlägigen Bestimmungen des UZK Sanktionen zu verhängen. Die Ausführungen in Titel II befassen sich mit der Frage der Einhaltung dieser Sanktionen, genauer gesagt damit, ob alle Mitgliedstaaten neue nationale Vorschriften erlassen oder bestehende Bestimmungen über Sanktionen aktualisiert haben.

→Qualitative Bewertung

In Titel III des Berichts wird ausführlich auf die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten nach den Kriterien eingegangen, die während der Arbeit der Projektgruppe festgelegt und die aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des UZK strukturiert wurden.

→Schlussfolgerungen

¹ Die Projektgruppe wurde ins Leben gerufen und hat den Bericht erstellt, bevor die aktuellen internationalen Sanktionen gegen Russland und Belarus in Kraft getreten sind. Ziel der Arbeit der Projektgruppe war, das System der Sanktionen in den Mitgliedstaaten zu evaluieren, da diese durch den **Zollkodex** der Union zur Verhängung solcher Sanktionen verpflichtet sind. Verweise auf Sanktionen in diesem Bericht sind einzig für Zollverfahren relevant. Es besteht kein Bezug zu den Sanktionen gegen Russland und Belarus.

² Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des **Zollkodex** der Union (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1).

Titel V behandelt die Schlussfolgerungen, die aus der Bewertung der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten gezogen wurden. Die Unterschiede in Bezug auf Ansatz und Methodik erscheinen dabei äußerst signifikant. Die Bewertung zeigt, dass es hierbei nur sehr wenige Übereinstimmungen gibt. Selbst dort, wo bei einer großen Zahl von Mitgliedstaaten Übereinstimmungen festgestellt werden können (z. B. bei den Mitgliedstaaten, die sowohl strafrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängen), bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede in Bezug auf das Strafmaß bzw. die Höhe der Geld- oder Freiheitsstrafen. Das Fehlen eines gemeinsamen Systems zur Beurteilung von Zollrechtsverletzungen und Festlegung der Sanktionen kann zu Rechtsunsicherheit für die Unternehmen und möglichen Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen, wodurch sich Schwachstellen bei der Erhebung von Einnahmen und Schwächen bei der Durchsetzung politischer Maßnahmen ergeben können. Die Folgemaßnahmen zu diesem Bericht werden Eingang in die bevorstehende Reform der EU-Zollunion finden.

BEGRÜNDUNG

1. HISTORISCHER HINTERGRUND

Angeichts der Vielfalt der Systeme, mit denen die Mitgliedstaaten Zollrechtsverletzungen ahnden und zu denen neben verwaltungsrechtlichen auch strafrechtliche Sanktionen gehören, sind Sanktionen bei Zollrechtsverletzungen nicht Teil der Zollvorschriften der Union. Die Sanktionen bei Vergehen im Zollbereich sind daher nicht harmonisiert.³

Die Verträge verpflichten die Mitgliedstaaten, geeignete allgemeine oder spezifische Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus den Verträgen oder aus Handlungen der Organe der Union ergeben.⁴

In der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ist der Grundsatz der verwaltungsrechtlichen Sanktionen festgelegt.⁵

Im Jahr 2008 wurde mit Artikel 21 des Modernisierten Zollkodex⁶ die Verpflichtung der Mitgliedstaaten eingeführt, der Kommission ihre Ahnungsregelungen mitzuteilen. Eine

³ Beratungen über die Frage der Harmonisierung im Bereich der Sanktionen reichen bis Anfang 2000 zurück. Unterschiede in den Systemen dieser Sanktionen, die zu einer unterschiedlichen Behandlung von Verletzungen der Zollvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten führen könnten, waren Gegenstand von Erörterungen und Analysen (z. B. im Rahmen des WTO-Verfahrens gegen die EU im Jahr 2004 wegen der Nichterfüllung der Verpflichtungen aus dem GATT).

⁴ Artikel 10 des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) – jetzt Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

⁵ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1).

⁶ Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex) (ABl. L 145 vom 4.6.2008, S. 1).

Projektgruppe „Zoll“ führte eine Bewertung im Bereich der Zollrechtsverletzungen und Sanktionen durch.⁷ Der Bericht wurde 2010 von der Kommission veröffentlicht.⁸

Mit dem 2016 in Kraft getretenen **Zollkodex** der Union wurde die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission die geltenden einzelstaatlichen Vorschriften und alle späteren Änderungen dieser einzelstaatlichen Vorschriften mitzuteilen, verschärft.

In ihrer Mitteilung „Aktionsplan für den Ausbau der Zollunion“⁹ die im September 2020 angenommen wurde, hob die Kommission die Probleme hervor, die sich aus einer uneinheitlichen Durchsetzung der zollrechtlichen Vorschriften ergeben, und schlug vor, in einer Projektgruppe mit Unterstützung der Mitgliedstaaten einen aktualisierten und umfassenden Bericht über die einzelnen Systeme der Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen zollrechtliche Vorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erstellen.

In dem im März 2022 veröffentlichten Bericht zu Herausforderungen für die Zollunion¹⁰ wies die Gruppe der Weisen auf die Divergenzen und Unterschiede im Bereich der Ahndung von Zollrechtsverletzungen hin, vor allem aber auf die Folgen, die sich daraus ergeben können, und auf die Notwendigkeit, in diesem Bereich tätig zu werden.

2. RECHTLICHER RAHMEN

Nach Artikel 4 Absatz 3 EUV treffen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen, um die Erfüllung der Verpflichtungen zu gewährleisten, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Zu diesem Zweck liegt die Wahl der Sanktionen bei Zuwiderhandlungen gegen zollrechtliche Vorschriften zwar im Ermessen der Mitgliedstaaten, die Mitgliedstaaten müssen allerdings sicherstellen, dass insbesondere Verstöße gegen das Unionsrecht unter verfahrensrechtlichen und materiellen Bedingungen geahndet werden, die die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend machen.

Nach Artikel 42 Absatz 3 UZK sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, „die Kommission innerhalb von 180 Tagen nach Beginn der Anwendung dieses Artikels gemäß Artikel 288 Absatz 2 über die in Absatz 1 des vorliegenden Artikels vorgesehenen geltenden einzelstaatlichen Vorschriften [zu unterrichten] und ... ihr jede spätere Änderung dieser Vorschriften unverzüglich [mitzuteilen]“.

Artikel 42 Absatz 1 UZK verpflichtet die Mitgliedstaaten, Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen das Zollrecht vorzusehen. In Ermangelung einer Harmonisierung der EU-Rechtsvorschriften über die Sanktionen bei Zuwiderhandlungen gegen das Zollrecht verfügen die Mitgliedstaaten über ein Ermessen bei der Wahl der ihnen angemessen erscheinenden

⁷ Es wurde eine Projektgruppe eingesetzt, um Informationen zu den jeweiligen Regelungen zu Sanktionen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erheben. Auch wenn sich die Projektgruppe nicht einzig und allein mit der Mitteilungspflicht befasste, war diese dennoch immer im Hintergrund der Arbeit der Gruppe präsent.

⁸ SWD(2013) 514 final.

⁹ COM(2020) 581 final.

¹⁰ „Putting more Union in the European Customs, Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe, Report by the Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union“. https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2022-03/TAX-20-002-Future%20customs-REPORT_BIS_v5%20%28WEB%29.pdf

Sanktionen, wobei sie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Wirksamkeit und der Abschreckung zu berücksichtigen haben.^{11,12}

Die Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen der EU¹³ (im Folgenden „PIF-Richtlinie“) sieht eine Reihe von Verstößen gegen den EU-Haushalt vor, darunter die Umgehung von Zöllen. Obwohl Zollrechtsverletzungen in den Anwendungsbereich der PIF-Richtlinie fallen können, sofern bestimmte strenge Bedingungen erfüllt sind, zielt die PIF-Richtlinie nur auf vorsätzliche Zuwiderhandlungen ab. Zollrechtsverletzungen im Sinne des UZK von weniger als 10 000 EUR fallen, unabhängig davon, ob sie vorsätzlich oder fahrlässig erfolgt sind, nicht in den Anwendungsbereich der PIF-Richtlinie.

3. HAUPTMERKMALE DES BERICHTS

Beschreibung der Verletzungen des UZK und Methodik

Die Artikel des UZK, in denen Zollrechtsverletzungen behandelt werden, wurden ermittelt und in der allgemeinen, dem Bericht beigefügten Vergleichstabelle aufgeführt. Die Analyse der von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen diese Artikel des UZK beruht auf 10 Kriterien und vermittelt ein klares Bild von der Anwendung von Artikel 42 Absatz 1 UZK.

Quantitative Bewertung/Compliance

Die in der allgemeinen Vergleichstabelle erfassten quantitativen Daten zeigen, dass die Mitgliedstaaten Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen des UZK vorsehen und ihre Verpflichtung zur Einführung von Sanktionen als solche als erfüllt gelten kann. Es muss betont werden, dass sich diese Sanktionen aus den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und nicht aus einem gemeinsamen harmonisierten Ansatz und einer gemeinsamen Methodik ergeben.

Qualitative Bewertung/Vielfalt und Divergenzen

Bei der qualitativen Bewertung scheint die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten insofern divergenter zu sein, als die einzelnen Mitgliedstaaten zwar über einen Ermessensspielraum bei der Verhängung von Sanktionen verfügen, die sie für eine bestimmte Zuwiderhandlung gegen den UZK für am besten geeignet halten, die Methodik bei der Wahl und Verhängung der Sanktionen sich jedoch sowohl bei Art als auch Höhe der Strafe unterscheidet.

4. METHODIK

Die Kommission richtete in Eigeninitiative eine Projektgruppe¹⁴ ein, um die einschlägigen Daten von den Mitgliedstaaten zur Bewertung zu erheben: die „Projektgruppe“ im Rahmen des Programms „Zoll 2020“.

¹¹ Die Rechtsprechung in dieser Frage ist eindeutig, und der Gerichtshof wies mehrfach auf den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Wahl der Sanktionen hin, aber auch auf den Rahmen, in dem die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse auszuüben haben.

¹² Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 1995, Siesse/Direktor da Alfândega de Alcântara, C36/94, Slg. 1995, I-3573; Urteil des Gerichtshofs vom 21. September 1989, Kommission/Republik Griechenland, C-68/88, Slg. 1989, 2965;

¹³ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

¹⁴ Aktionsplan für den Zoll (COM(2020) 581 final).

Die Arbeit der Projektgruppe hatte zwei Ziele: **a)** Faktenfeststellung: die Sammlung von Informationen aus den Mitgliedstaaten zur Erstellung eines umfassenden Berichts und **b)** Leitlinien¹⁵: den Versuch einer – wenn auch rechtlich nicht bindenden – Bewertung der Verhängung von Sanktionen in den einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der gesammelten Informationen und in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten.

Die Teilnahme an der Projektgruppe war freiwillig, doch schlossen sich alle 27 Mitgliedstaaten der Gruppe an. Zwei unabhängige Sachverständige wurden ebenfalls zur Teilnahme an der Projektgruppe eingeladen.

Die Arbeit der Gruppe erfolgte in drei Plenarsitzungen und 27 Einzelsitzungen, die sich mit den länderspezifischen Gegebenheiten beschäftigten. Die Arbeit der Projektgruppe gestaltete sich wie folgt:

- a) Den Mitgliedern der Gruppe wurde ein vordefiniertes Formblatt, das „länderspezifische Datenblatt“, übermittelt, damit sie strukturierte Informationen im Zusammenhang mit den Zuwiderhandlungen gegen die einschlägigen Artikel des UZK bereitstellen konnten.
- b) Im länderspezifischen Datenblatt wurde eine einheitliche Methodik verwendet:
 - Das Datenblatt enthält eine Liste der einschlägigen Artikel des UZK, für die die Mitgliedstaaten die nach ihrer nationalen Rechtsprechung bei Verletzungen vorgesehenen Sanktionen angeben mussten.
 - Die eingegangenen Daten wurden nach zehn relevanten Kriterien gegliedert, die eine objektive Bewertung und einen objektiven Vergleich ermöglichten.
- c) Danach wurden sie in einer allgemeinen Vergleichstabelle zusammengestellt, in der dieselbe einheitliche Methodik angewandt wurde wie bei den länderspezifischen Datenblättern.

Dank der aktiven Beteiligung der Mitgliedstaaten konnte die Projektgruppe ein umfangreiches Datenvolumen zusammentragen. Aus den einzelnen länderspezifischen Datenblättern (vorgelegt in der Arbeitsunterlage – Teile 2–4) geht hervor, dass alle Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachgekommen sind, indem sie Bestimmungen für Sanktionen bei Verletzungen der zollrechtlichen Vorschriften auf der Grundlage ihrer nationalen Rechtsvorschriften verabschiedet haben.

Die Bewertung der Daten wurde strukturiert in eine allgemeine Tabelle aufgenommen, die Teil 1 der Arbeitsunterlage zu entnehmen ist. Diese Tabelle enthält alle Bestimmungen im Zusammenhang mit Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen des UZK, wie sie in den jeweiligen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegt sind, und gibt einen umfassenden Überblick über die aktuelle Situation in den Mitgliedstaaten.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf detaillierte Informationen, die von den Mitgliedstaaten und mit deren Unterstützung bereitgestellt wurden.

BEWERTUNG DER IN DEN MITGLIEDSTAATEN GELTENDEN EINZELSTAATLICHEN BESTIMMUNGEN

¹⁵ Aufgrund der bevorstehenden Reform der Zollunion wird die Notwendigkeit, Leitlinien zu entwickeln, in Zukunft neu bewertet.

TITEL I. BEGRIFFSDEFINITIONEN

Für die Zwecke dieses Berichts, der zum Bericht gehörenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen und der Terminologie bezüglich der Kriterien, die dem Bericht zugrunde liegen, werden die folgenden Begriffe wie folgt definiert:

- 1) *Zollsanktionen*: „Zollsanktionen“ bezeichnen alle verwaltungs-, strafrechtlichen, finanziellen oder sonstigen Maßnahmen, die wegen der Verletzung einer Bestimmung des UZK erlassen werden. Für die Zwecke dieses Berichts ist der Begriff „Sanktionen“ ausschließlich mit dem Bereich des Zollwesens verknüpft.
- 2) *Sanktionen*: „Sanktionen“ bezeichnen alle verwaltungs-, strafrechtlichen, finanziellen und sonstigen Maßnahmen, die wegen der Verletzung einer Bestimmung des UZK ergriffen werden.
- 3) *Zollvergehen*: „Zollvergehen“ bezieht sich auf die Verletzung einer Bestimmung des UZK. Für diesen Bericht werden nur Zollrechtsverletzungen herangezogen.
- 4) *Verletzung*: „Verletzung“ bezieht sich auf eine Zuwiderhandlung gegen eine Bestimmung des UZK. In diesem Bericht bezieht sich der Begriff „Verletzung“ ausschließlich auf Zollrechtsverletzungen.

TITEL II. DARSTELLUNG DER EINSCHLÄGIGEN ARTIKEL DES UZK UND DER KRITERIEN FÜR DIE BEWERTUNG

2.1 Für die Bewertung herangezogene einschlägige Artikel des UZK und die Kriterien für die Bewertung

Die Bewertung stützte sich auf die Artikel des UZK, die den Wirtschaftsbeteiligten Verpflichtungen auferlegen, die sie möglicherweise verletzen könnten.¹⁶ Dabei handelt es sich um folgende Artikel:

Artikel 15, 23, 51, 108, 127, 135, 137, 139, 140, 145, 147, 148, 149, 158, 163, 166, 167, 177, 179, 182, 185, 192, 211, 233, 241, 242, 244, 244, 245, 257, 262, 263, 267, 270, 271 und 274

Die Analyse der von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Sanktionen für Verletzungen dieser Artikel des UZK beruht auf den folgenden zehn Kriterien, die ein klares Bild von der Anwendung von Artikel 42 Absatz 1 UZK vermitteln.

Art der Sanktionen

→ Es gibt zwei Arten von Sanktionen: verwaltungsrechtliche und strafrechtliche. Dieses Kriterium bestimmt, welche Arten von Sanktionen für eine bestimmte Zollrechtsverletzung ergriffen werden. Dabei handelt es sich um das maßgeblichste Kriterium, da es dazu

¹⁶ Siehe TEIL 1 der zum Bericht gehörenden Arbeitsunterlage (allgemeine Vergleichstabelle) und <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0952&from=DE>.

		beiträgt, zwischen den verschiedenen Ahndungssystemen in den Mitgliedstaaten zu unterscheiden.
Fahrlässigkeit oder Vorsatz	→	Je nach Art der verhängten Sanktion berücksichtigen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung Fahrlässigkeit oder Vorsatz.
Haftung	→	Dieses Kriterium legt fest, ob juristische Personen in den Mitgliedstaaten haftbar gemacht werden und Sanktionen gegen sie verhängt werden können.
Art der Sanktion	→	Dieses Kriterium bestimmt die verschiedenen Arten der zu erlassenden Sanktionen, wobei es sich um Geldstrafen, Freiheitsstrafen oder andere Arten von Sanktionen handeln kann.
Schwellenwerte	→	Dieses Kriterium bezieht sich auf die Mindest- und Höchststrafen.
Vergleichsverfahren	→	Um Strafverfahren zu vermeiden, kann ein Vergleichsverfahren angestrebt werden.
Vorliegen mildernder Umstände	→	Alle Faktoren, die zur Verringerung der verhängten Sanktion beitragen.
Vorliegen erschwerender Umstände	→	Alle Faktoren, die zu einer strengeren Sanktion beitragen können.
Verjährungsfristen	→	Alle Fristen, innerhalb deren ein Verfahren als abgeschlossen gilt.
Verweis auf geltende einzelstaatliche Bestimmungen	→	Bezug zu den geltenden nationalen Bestimmungen.

TITEL III. QUANTITATIVE BEWERTUNG/COMPLIANCE

4.2 Quantitative Bewertung

Die Gesamtbewertung führt zu dem Schluss, dass alle Mitgliedstaaten Sanktionen im Bereich der zollrechtlichen Vorschriften verhängen, die sich entweder aus ihren nationalen Rechtsvorschriften oder aus spezifischen Vorschriften¹⁷ ergeben, die für die Zwecke von Zuwiderhandlungen gegen den UZK erlassen wurden. Haben die Mitgliedstaaten besondere Vorschriften bezüglich des UZK erlassen, so sind diese Bestimmungen ausschließlich verwaltungsrechtlicher Art. Der erste Teil der allgemeinen Vergleichstabelle zeigt die Art der

¹⁷ Ein wichtiges neues Element im Bereich der Sanktionen. In Artikel 42 Absatz 1 UZK ist die Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen vorgesehen. Kroatien hat spezifische Rechtsvorschriften für Sanktionen im Zollrecht erlassen.

Sanktionen, die im folgenden Abschnitt dieses Berichts behandelt werden. Insgesamt soll jedoch aufgezeigt werden, dass die Mitgliedstaaten die Verpflichtung nach Artikel 42 Absatz 1 UZK erfüllen. Im selben Teil der allgemeinen Tabelle werden Bereiche hervorgehoben, in denen Sanktionen weder allgemein noch abhängig von der besonderen Situation in den Mitgliedstaaten verhängt werden. Die beiden prominentesten Bereiche sind:

- **Artikel 108 UZK** – nicht fristgerechte Entrichtung von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben durch den Abgabenschuldner: 11 Mitgliedstaaten¹⁸ sehen keine Sanktionen für diese Verletzung vor. Die unterlassene Zahlung von Einfuhrabgaben wird weder verwaltungsrechtlich noch strafrechtlich geahndet, unterliegt aber Vollstreckungsmaßnahmen.
- **Freizonen**¹⁹ – Artikel 135 Absatz 2, Artikel 244 Absatz 1 und Artikel 245 UZK – existieren nicht in allen Mitgliedstaaten, weshalb die betreffenden Mitgliedstaaten diesbezüglich keine Sanktionen erlassen haben.

Andere Bereiche, in denen keine Sanktionen verhängt werden, sind Einzelfälle und in ihrer Zahl sehr begrenzt. In dieser begrenzten Zahl von Fällen deckt ein allgemeiner Artikel des UZK die betreffenden Zuwiderhandlungen ab und der Mitgliedstaat hat in diesem Zusammenhang keine spezifischen Maßnahmen ergriffen, sondern sieht vor, dass in diesen Fällen die Sanktionen des allgemeinen Artikels zur Anwendung kommen.

TITEL IV. QUALITATIVE BEWERTUNG DER BESTIMMUNGEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN – VIELFALT UND DIVERGENZEN

1. ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN

Die Vielfalt der nationalen Systeme für Sanktionen steht einer Konvergenz zwischen ihnen nicht entgegen. Die verschiedenen Systeme zielen, wie im UZK vorgesehen, insbesondere darauf ab, Sanktionen zu verhängen, die abschreckend, wirksam und verhältnismäßig sind. Der Gerichtshof stellt sicher, dass diese Begriffe, die in gewisser Weise subjektiv sind, respektiert werden, indem er deren Rahmen vorgibt.

In keinem Fall besteht in dem Sinne völlige Übereinstimmung zwischen den Mitgliedstaaten, dass jeder Mitgliedstaat genau die gleiche Sanktion mit den gleichen Modalitäten auf die gleiche Zollrechtsverletzung anwendet.

Zwischen bestimmten Mitgliedstaaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten können jedoch Konvergenzen bestehen. So verfügen die meisten Mitgliedstaaten über ein System, das sowohl verwaltungsrechtliche als auch strafrechtliche Sanktionen vorsieht. Die meisten von ihnen wenden Verjährungsfristen an, sie kennen erschwerende oder mildernde Umstände bei der Bestimmung der Höhe einer verhängten Sanktion usw. (siehe die detaillierte Analyse in Abschnitt 2 bis 7).

Die einzelnen länderspezifischen Datenblätter und die allgemeine Vergleichstabelle zeigen, wie unterschiedlich die verschiedenen Maßnahmen im Zusammenhang mit den Sanktionen

¹⁸ Bei diesen Mitgliedstaaten handelt es sich um: Dänemark, Estland, Finnland, Kroatien, Lettland, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Zypern.

¹⁹ Mitgliedstaaten, in denen keine Freizonen bestehen: Belgien, Finnland, Irland, Niederlande, Österreich, Schweden, Slowakei.

von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sein können. Diese Unterschiede ergeben sich gerade daraus, dass jeder Mitgliedstaat bei der Wahl der Art der Sanktion, die auf eine bestimmte Zollrechtsverletzung anzuwenden ist, über einen Ermessensspielraum verfügt und sich die Sanktionen aus seinen nationalen Rechtsvorschriften ergeben. So kann eine Zuwiderhandlung gegen den UZK nach den nationalen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats eine rein verwaltungsrechtlich zu ahndende Zuwiderhandlung darstellen, während sie in einem anderen Mitgliedstaat ein Strafverfahren nach sich zieht. Wiederum andere Mitgliedstaaten verhängen verwaltungsrechtliche Sanktionen, wenn ein bestimmter Schwellenwert nicht überschritten wird, und verfolgen Zuwiderhandlungen oberhalb dieser Schwelle als strafrechtliche Vergehen.

Artikel 51 UZK sieht folgende Zollrechtsverletzung vor: „Versäumnis eines Wirtschaftsbeteiligten, die Unterlagen und sonstigen Informationen im Zusammenhang mit der Erfüllung von Zollformalitäten für die Dauer des in den zollrechtlichen Vorschriften ... festgelegten Zeitraums unter Zuhilfenahme von für die Zollbehörden zugänglichen Mitteln aufzubewahren“. In diesem Zusammenhang verhängen 12 Mitgliedstaaten²⁰ verwaltungsrechtliche Sanktionen, 5 Mitgliedstaaten²¹ sehen sowohl strafrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Sanktionen vor (siehe die Erläuterung der Wahl zwischen den beiden Arten von Maßnahmen in den beide Möglichkeiten vorsehenden Mitgliedstaaten in Abschnitt 2), 1 Mitgliedstaat²² verhängt keine Sanktionen und 9 Mitgliedstaaten²³ sehen strafrechtliche Sanktionen vor.

2. ART DER SANKTIONEN: STRAF- ODER VERWALTUNGSRECHTLICH

Die Art einer Sanktion ist aus verschiedenen Gründen wichtig, z. B. in Bezug auf die anwendbaren Verfahren, die Durchsetzung sowie die Dauer und die Folgen, die sie für die Wirtschaftsbeteiligten haben kann.

Was die Folgen betrifft, so kann sich die Art der zollrechtlichen Sanktionen auf die Wirtschaftsbeteiligten auch hinsichtlich des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (im Folgenden „AEO“) auswirken. Eine der Voraussetzungen für die Erlangung und Beibehaltung des Status eines AEO ist, dass der Wirtschaftsbeteiligte keine schweren oder wiederholten Zollrechtsverletzungen begeht. Die Einstufung als „schwere Zollrechtsverletzung“ oder „wiederholte Zollrechtsverletzung“ ist ein Kriterium für die Bestimmung der Art der zu verhängenden Sanktionen (siehe erschwerende Tatbestände) und sorgt in diesem Fall in Mitgliedstaaten, die sowohl strafrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Sanktionen vorsehen, dafür, dass der Fall strafrechtlich behandelt wird. Diese Unterscheidung ist in den Mitgliedstaaten, die nur strafrechtliche Sanktionen vorsehen, nicht erforderlich. Für den Wirtschaftsbeteiligten hat dies jedoch zur Konsequenz, dass in den Mitgliedstaaten, die Sanktionen nach dem Strafrecht verhängen, der Erwerb oder die

²⁰ Die Mitgliedstaaten, die verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängen, sind: Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn.

²¹ Die Mitgliedstaaten, die verwaltungsrechtliche oder strafrechtliche Sanktionen verhängen, sind: Estland, Irland, Litauen, Niederlande, Schweden.

²² Der Mitgliedstaat, der keine Sanktionen verhängt, ist: Finnland.

²³ Die Mitgliedstaaten, die strafrechtliche Sanktionen verhängen, sind: Belgien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Slowenien, Zypern.

Beibehaltung des Status als AEO schwieriger sein kann als in denjenigen, die nur verwaltungsrechtliche Sanktionen vorsehen, was zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führt.

Die Bewertung der Art der von den Mitgliedstaaten verhängten Sanktionen zeigt, wie komplex die von den Mitgliedstaaten bei der Festlegung einer Sanktion angewandten Methoden sind. Aus den erhobenen Daten geht hervor, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die ein System anwenden, das sowohl strafrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Sanktionen kennt, beide Aspekte des Systems auch auf die gleiche Zollrechtsverletzung desselben Artikels des UZK anwenden²⁴. Diese Mitgliedstaaten gelten als Mitgliedstaaten, in denen sowohl strafrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Sanktionen ergriffen werden (s. u. Buchstabe a). Drei Mitgliedstaaten verhängen hauptsächlich verwaltungsrechtliche Sanktionen; Ausnahmen gelten nur bei Verletzungen des UZK, für die ausschließlich strafrechtliche Konsequenzen vorgesehen sind. Diese drei Mitgliedstaaten gelten als Länder, die über ein allgemeines verwaltungsrechtliches Sanktionssystem verfügen (s. u. Buchstabe d).

Die Analyse der erhobenen Daten hat in Hinblick auf die Art der Sanktionen ergeben, dass

- a) 14 Mitgliedstaaten über ein System verfügen, das sowohl strafrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Sanktionen vorsieht²⁵;
- b) 8 Mitgliedstaaten über ein System verfügen, das nur strafrechtliche Sanktionen vorsieht²⁶;
- c) 2 Mitgliedstaaten verwaltungsrechtliche Sanktionen vorsehen²⁷;
- d) 3 Mitgliedstaaten überwiegend verwaltungsrechtliche Sanktionen vorsehen.²⁸

Abbildung 1: Art der Sanktionen

²⁴ Diese Übereinstimmung wird in der allgemeinen Vergleichstabelle, TEIL I der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargestellt.

²⁵ Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien, Ungarn.

²⁶ Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Malta, Polen, Zypern. Dänemark verfügt über ein System, das mit wenigen Ausnahmen strafrechtliche Sanktionen vorsieht; für die Zwecke dieses Berichts gilt Dänemark als Mitgliedstaat mit strafrechtlichen Sanktionen.

²⁷ Kroatien und Tschechische Republik. In der Tschechischen Republik kann das rechtswidrige Verhalten als Straftat eingestuft werden, wenn die rechtswidrige Handlung die Merkmale einer Straftat erfüllt (z. B. Höhe des verursachten Schadens, gesellschaftliche Gefährdung usw.). Die Einstufung hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Zuwiderhandlungen gegen die einschlägigen Bestimmungen des UZK werden nach tschechischem Recht grundsätzlich mit verwaltungsrechtlichen Sanktionen geahndet. Strafrechtliche Sanktionen sind jedoch nicht ausgeschlossen.

²⁸ Bulgarien, Rumänien, Slowakei.



Aus rechtlicher Sicht verhängt ein Strafgericht strafrechtliche Sanktionen, während eine Verwaltungsbehörde (in der Regel die Zollbehörde) verwaltungsrechtliche Sanktionen ausspricht.

Ein wichtiger Punkt bei der Verhängung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen durch die Mitgliedstaaten ist das im UZK festgelegte Recht auf Einlegung von Rechtsbehelfen im Gegensatz zu dem Recht auf Einlegung von Rechtsmitteln in Strafverfahren. Das Recht auf Rechtsbehelf ist in Artikel 44 UZK festgelegt. Es besteht aus einem zweistufigen Verfahren: 1) Die erste Stufe betrifft die Anfechtung einer Entscheidung der Zollbehörde aus verwaltungstechnischer Sicht (der Wirtschaftsbeteiligte widerspricht förmlich den ihn unmittelbar betreffenden Zollentscheidungen) und 2) die zweite Stufe bietet die Möglichkeit, gegen die Entscheidung Rechtsmittel nach den in den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften vor einem nationalen Verwaltungsgericht einzulegen. Auch, wenn es kein Kriterium für die Bewertung der einzelnen länderspezifischen Datenblätter war, haben alle Mitgliedstaaten bestätigt, dass sie dieses zweistufige Rechtsbehelfsverfahren sicherstellen.

Abbildung 1 zeigt, dass 52 % der 27 Mitgliedstaaten ein System nutzen, das sowohl strafrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Sanktionen vorsieht. Den erhobenen Daten zufolge scheinen die Mitgliedstaaten bei der Verhängung von Sanktionen, wenn es um die Festlegung der Art der von ihnen verhängten Sanktionen geht, nach derselben Methode vorzugehen. Bei dieser Methode werden zwei Faktoren berücksichtigt: Schwellenwerte (bei der Höhe der Zölle, dem Wert der Waren usw.) und erschwerende Umstände (wenn erschwerende Umstände die höchstmögliche Geldbuße aussprechen oder die Zollrechtsverletzung als strafbar einstufen lassen). Da Angaben zu diesem Kriterium für die Zwecke dieses Berichts nicht gefordert waren, die Mitgliedstaaten aber trotzdem einige Informationen über die Obergrenze vorgelegt haben, ab der strafrechtliche Sanktionen verhängt werden, wird der Aspekt in diesem Bericht nicht bewertet.

3. FAHRLÄSSIGKEIT ODER VORSATZ

In den meisten Mitgliedstaaten wird zwischen vorsätzlichen und fahrlässigen Zollrechtsverletzungen unterschieden. In zwei Mitgliedstaaten (Kroatien, Tschechische

Republik²⁹⁾ ist Fahrlässigkeit oder Vorsatz jedoch kein Kriterium für die Bewertung der Zollrechtsverletzung, da in diesen Ländern in der Regel vorwiegend verwaltungsrechtliche Sanktionen ergriffen werden.

4. HAFTUNG NATÜRLICHER UND JURISTISCHER PERSONEN

Die Haftung sowohl natürlicher als auch juristischer Personen ist einer der Punkte, bei denen unter den Mitgliedstaaten Konvergenz besteht. Die Beurteilung dieses Kriteriums bezieht sich nicht auf die Definition des Begriffs „haftende Person“. Es wurde nur die Prävalenz der Haftung natürlicher Personen im Gegensatz zur Haftung juristischer Personen bewertet.

Im UZK sind bereits die Personen aufgeführt, die im Falle von Zollrechtsverletzungen haftbar gemacht werden können. Im Falle natürlicher Personen scheinen sämtliche Mitgliedstaaten dieselben Personengruppen zu bestimmen, wie sie im UZK aufgeführt sind.

Die Bewertung hat insgesamt zu dem Schluss geführt, dass die Mitgliedstaaten neben natürlichen Personen auch juristische Personen für eine Zollrechtsverletzung haftbar machen können. Die erhobenen Daten haben jedoch gezeigt, dass die Situation in Bezug auf juristische Personen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stärker variiert.

Zwar können juristische Personen theoretisch in allen 27 Mitgliedstaaten für Zuwiderhandlungen gegen zollrechtliche Bestimmungen haftbar gemacht werden, doch führen nicht alle Arten von Zollrechtsverletzungen in allen Mitgliedstaaten zu einer Haftung juristischer Personen. Einige Zuwiderhandlungen können nur von natürlichen Personen begangen werden.^{30, 31}

- Artikel 15 UZK – juristische Personen sind in allen Mitgliedstaaten außer in Malta und Polen haftbar.
- Artikel 23 Absatz 2 UZK – juristische Personen sind in allen Mitgliedstaaten haftbar außer in Malta, Polen und Schweden.
- Im Allgemeinen machen Malta, Polen und Litauen keine juristischen Personen haftbar, mit Ausnahme bei begrenzten Zuwiderhandlungen gegen den UZK.

Die Bewertung hat auch gezeigt, dass die Person, die die juristische Person vertritt, für die zollrechtlichen Sanktionen haftet. Im Allgemeinen werden gegen juristische Personen nur verwaltungsrechtliche Sanktionen, d. h. Geldbußen, verhängt (möglicherweise zusammen mit einigen ergänzenden Sanktionen).

5. ARTEN VON SANKTIONEN

Die Arten der Sanktionen stehen in direktem Zusammenhang mit ihrer Rechtsnatur. Die für die Bewertung dieses Kriteriums verwendete Methode ist identisch mit der in Punkt 2 dieses Berichts beschriebenen Methode: *Art der verhängten Sanktionen*.

Die Bewertung der erhobenen Daten zeigt, dass in sämtlichen Mitgliedstaaten (als allgemeiner Grundsatz) zwei vorrangige Arten von Sanktionen verhängt werden: Geldstrafen

²⁹⁾ Siehe Fußnote 23 zur Verhängung von Sanktionen in der Tschechischen Republik. Bei Zuwiderhandlungen, die von natürlichen Personen begangen werden, ist Fahrlässigkeit oder Vorsatz ein Kriterium für die Beurteilung der Haftung für die Zuwiderhandlung, da solchen Personen zumindest ein fahrlässiges Verschulden nachgewiesen werden muss und der Grad des Verschuldens ein Kriterium für die Bestimmung der Höhe und der Art der verwaltungsrechtlichen Sanktion ist.

³⁰⁾ Vgl. die allgemeine Vergleichstabelle in Teil I der Arbeitsunterlage, Abschnitt „Haftung“.

³¹⁾ Ein Vergleich mit den früheren Berichten zeigt, dass sich die Situation in diesem bestimmten Bereich weiterentwickelt hat. Aus den Daten für 2010 ging hervor, dass zu diesem Zeitpunkt nur 15 Mitgliedstaaten Sanktionen gegen juristische Personen vorsahen.

oder -bußen (straf- bzw. verwaltungsrechtlicher Art) und Freiheitsstrafen. Abbildung 2 vermittelt ein klareres Bild der in den Mitgliedstaaten ergriffenen Arten von Sanktionen

Abbildung 2: Arten der Geldbußen oder -strafen



Zusätzlich zur Verhängung dieser beiden Hauptsanktionen werden verschiedene andere Sanktionen (ergänzende Sanktionen) angewendet. Nach der Gesamtanalyse können ergänzende Sanktionen als Sanktionen definiert werden, die in der Regel nicht allein verhängt werden können, sondern nur zusammen mit einer Hauptsanktion.

Die häufigste ergänzende Sanktion ist die Einziehung der Waren und/oder Maßnahmen im Zusammenhang mit den Bewilligungen. Dies ist ein Konzept, das auch im UZK enthalten ist. Nach Artikel 198 UZK sind die Mitgliedstaaten befugt, Waren einzuziehen und Maßnahmen in Bezug auf Bewilligungen zu ergreifen, wenn gegen die Anforderungen der Bestimmungen verstoßen wurde.

Die Analyse der erhobenen Daten hat ergeben, dass 17 Mitgliedstaaten neben Hauptsanktionen auch ergänzende Sanktionen verhängen. Abbildung 3 zeigt die vier Arten von ergänzenden Sanktionen. Bei der Analyse in Abbildung 3 wird eine einheitliche Methode verwendet, bei der nur die Zahl der Mitgliedstaaten berücksichtigt wird, die dieselbe Art von Sanktionen verhängen.

Abbildung 3: Ergänzende Sanktionen

Einziehung von Waren	Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern
Verbot der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit	Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn
Gerichtliche Liquidationsanordnung	Belgien, Estland, Finnland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Ungarn und Zypern
Widerruf von Bewilligungen	Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Italien, Litauen, Luxemburg, Polen, Slowakei, Slowenien, Ungarn und Zypern

6. VERGLEICHsverfahren

In Artikel 42 Absatz 2 UZK heißt es: „Werden verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängt, so können sie unter anderem in einer oder beiden folgenden Formen erfolgen: a) als eine von den Zollbehörden auferlegte finanzielle Belastung, gegebenenfalls auch anstelle oder zur Abwendung einer strafrechtlichen Sanktion“.

Obwohl der Vergleich ein wichtiges Instrument ist, da er die Möglichkeit bietet, Strafverfahren oder langwierige und kostspielige Gerichtsprozesse usw. zu vermeiden, nutzen nur 17 Mitgliedstaaten³² dieses Instrument in Bezug auf Sanktionen im Zollbereich.

Die Möglichkeit, einen Fall beizulegen, betrifft in erster Linie Zollrechtsverletzungen, bei denen Sanktionen vermieden werden können, und die Möglichkeit der Beilegung impliziert die Anerkennung der Schuld und die Zahlung einer finanziellen Sanktion.

7. HöHe von finanziellen Sanktionen und Freiheitsstrafen

Auf der Grundlage der bewerteten Daten gehören die Höhe der zu entrichtenden Geldmittel, unabhängig von der Einstufung als Geldbuße oder Geldstrafe, und die Dauer einer verhängten Freiheitsstrafe zu den Bereichen, in denen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen.

³² Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Zypern.

Bei der Bewertung wird eine einheitliche Methode verwendet. Die in der Arbeitsunterlage enthaltenen Tabellen ermöglichen einen detaillierten Überblick über die Geldbußen und -strafen sowie die Dauer von Freiheitsstrafen. Bei der Gesamtbewertung werden die Mindest- und Höchststrafen berücksichtigt, die bei der Verhängung einer Sanktion – sei es in Form einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe – angewandt werden.

- Feste Geldbußen oder -strafen: 200 EUR bis 600 000 EUR (in Spanien)
- Auf der Grundlage eines Prozentsatzes der hinterzogenen Zölle oder des Warenwerts berechnete Geldbußen oder -strafen (der höchste Prozentsatz findet sich in Spanien und beträgt 600 %)
- Tagessätze (der Tagessatz ist die Einheit einer Geldstrafe, die über eine Mindeststrafe hinausgeht und auf dem täglichen persönlichen Einkommen des Täters beruht): 7^{33,34} Mitgliedstaaten verwenden das System der Tagessätze. Der höchste Betrag für Geldstrafen für natürliche Personen wurde in Litauen festgestellt und beträgt bis zu 6000 Tagessätzen auf der Basis des Mindestlebensstandards (50 EUR). Der Höchstbetrag für Geldstrafen für juristische Personen findet sich ebenfalls in Litauen und beträgt 100 000 Tagessätze auf der Basis des Mindestlebensstandards (50 EUR).

Die Dauer von Haftstrafen reicht von mindestens 1 bis 30 Tagen (Estland) bis zu 10 Jahren (Rumänien).

8. MILDERNDE ODER ERSCHWERENDE UMSTÄNDE

Bei der Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine Sanktion verhängt werden muss, haben die Behörden möglicherweise die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Es kann Umstände geben, für die strengere Sanktionen als angemessen erachtet werden, d. h. erschwerende Umstände. Im Gegensatz dazu müssen die Behörden möglicherweise auch mildernde Umstände berücksichtigen, aufgrund derer die Sanktionen zu verringern sind. Beide Erwägungen finden breite Anwendung, da alle Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Höhe der Sanktionen erschwerende und mildernde Umstände in Betracht ziehen.

In der Gesamtanalyse wird eine einheitliche Methode verwendet, bei der diejenigen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, die dieselben erschwerenden oder mildernden Umstände berücksichtigen.

Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind erheblich. Die Analyse zeigt, dass 17 verschiedene erschwerende Umstände und 19 verschiedene mildernde Umstände bestehen, die bei der Verhängung von Sanktionen berücksichtigt werden können.

Die am häufigsten berücksichtigten erschwerenden Umstände sind organisierte Kriminalität (19 Mitgliedstaaten)³⁵, Tatwiederholungen (24 Mitgliedstaaten)³⁶, betrügerische Absicht

³³ In Litauen beziehen sich die Geldstrafen auf den Betrag, den der Staat als Mindestlebensstandard festgelegt hat (und der sich auf 50 EUR beläuft). Dieser anerkannte Standard gilt für alle Personen unabhängig von ihrem Einkommen.

³⁴ In Dänemark liegen die Geldstrafen unabhängig vom Einkommen zwischen 1000 DKK und 100 000 DKK.

³⁵ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

³⁶ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

(17 Mitgliedstaaten)³⁷, Höhe der umgangenen Abgaben (17 Mitgliedstaaten)³⁸, Status des Täters (10 Mitgliedstaaten)³⁹ und Gewaltanwendung (10 Mitgliedstaaten)⁴⁰.

Mildernde Umstände sind am häufigsten die Zusammenarbeit mit den Zollbehörden (10 Mitgliedstaaten)⁴¹, Fahrlässigkeit (kein betrügerischer Vorsatz) (13 Mitgliedstaaten)⁴², sofortige Zahlung der Strafe (9 Mitgliedstaaten)⁴³, geringe Schwere der Zollrechtsverletzung (9 Mitgliedstaaten)⁴⁴ und Treu und Glauben (9 Mitgliedstaaten)⁴⁵.

9. FRISTEN

Die Analyse der erhobenen Daten zeigt, dass die größten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin die Fristen betreffen, was zu Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten führt. Fristen sind ein wichtiger Aspekt der Regelungen bei zollrechtlichen Sanktionen. Klar definierte Fristen tragen dazu bei, die Rechtssicherheit zu erhöhen und faire Verfahren sicherzustellen.

Bei der Bewertung der Fristen wird eine einheitliche Methode angewandt, bei der drei Kategorien analysiert werden, für die Fristen gelten können: die Frist für die Einleitung eines Verfahrens, die Frist für die Verhängung einer Sanktion und die Frist für die Vollstreckung einer Sanktion.

Die ausgewerteten Daten zeigen, dass praktisch alle Mitgliedstaaten Fristen in ihre zollrechtlichen Sanktionssysteme aufgenommen haben. Die Situation ist jedoch komplizierter, wenn es darum geht, die bei der Festsetzung von Fristen angewandten Methoden zu analysieren. Die Fristen für die Einleitung eines Verfahrens und die Fristen für die Verhängung von Sanktionen scheinen denselben Grundsätzen und Zeitbeschränkungen zu folgen oder in jedem Fall miteinander verknüpft zu sein.

Die nachstehende Beschreibung zeigt, dass einige Mitgliedstaaten für beide Arten der Fristsetzung dieselben Beschränkungen anwenden (wenn beispielsweise ein Verfahren innerhalb von fünf Jahren eingeleitet werden muss, müssen die Sanktionen ebenfalls am Ende dieser fünf Jahre ergriffen worden sein). Andere Mitgliedstaaten gewähren für das Verfahren selbst einen bestimmten Zeitraum, doch für das Verhängen von Sanktionen gilt eine andere Frist, die erst am Ende des vorausgegangenen Zeitraums beginnt. Die Daten zeigen auch, dass die Berechnung der Fristen mit dem Zeitpunkt beginnt, zu dem die Zollrechtsverletzung erfolgt ist.

³⁷ Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

³⁸ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

³⁹ Dänemark, Deutschland, Estland, Malta, Portugal, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

⁴⁰ Deutschland, Estland, Italien, Litauen, Lettland, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Tschechische Republik.

⁴¹ Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Österreich, Rumänien, Tschechische Republik, Zypern.

⁴² Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Griechenland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Portugal, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern.

⁴³ Bulgarien, Deutschland, Estland, Lettland, Litauen, Österreich, Rumänien, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

⁴⁴ Bulgarien, Deutschland, Niederlande, Rumänien, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

⁴⁵ Deutschland, Finnland, Italien, Lettland, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern.

Die Frist für die Einleitung eines Verfahrens hindert die Zoll- oder Justizbehörden daran, nach Ablauf dieses Zeitraums ein Verfahren zur Verhängung von Sanktionen wegen einer Zollrechtsverletzung gegen einen Wirtschaftsbeteiligten einzuleiten. Eine solche Frist kommt in allen Mitgliedstaaten außer in Zypern⁴⁶ zur Anwendung.

Allerdings variieren die Fristen in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich:

- Bis zu 5 Jahre in Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Lettland (wo mit 3 Tagen die kürzeste Frist gilt⁴⁷), den Niederlanden, Österreich, Polen, Portugal, der Slowakei und Ungarn
- 5 bis 10 Jahre in Dänemark⁴⁸, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Rumänien, Slowenien, Spanien⁴⁹ und der Tschechischen Republik
- Mehr als 10 Jahre in Deutschland, Litauen⁵⁰ und Schweden

Außer in Zypern, Malta und den Niederlanden gilt in allen Mitgliedstaaten eine ab der Einleitung des Verfahrens laufende Frist für die Verhängung von Sanktionen. In diesen Fällen wurde das Verfahren zwar eingeleitet, aber noch keine Sanktion verhängt. In der Regel entspricht die Frist auch der Frist für die Einleitung des Verfahrens, sodass die Sanktionen innerhalb der Frist für die Einleitung des Verfahrens zu verhängen sind. Es gibt auch Mitgliedstaaten, in denen nach Einleitung des Verfahrens keine Frist für das Verhängen einer Sanktion besteht.

Hinsichtlich der Frist für die Verhängung einer Sanktion gilt für die anfängliche Frist der Grundsatz, dass die Sanktion unverzüglich vollstreckt werden muss, sobald die Entscheidung über eine Sanktion ergangen ist. In Irland, Malta⁵¹ und Lettland bestehen keine derartigen Fristen. In Mitgliedstaaten wie Belgien, Deutschland, Estland⁵², Finnland, Griechenland, Litauen, den Niederlanden, Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Spanien⁵³

⁴⁶ Die zyprischen Rechtsvorschriften sehen keine einschlägigen Fristen vor; sie werden im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung und der allgemeinen Praxis festgelegt.

⁴⁷ Das Ordnungswidrigkeitsverfahren muss innerhalb von drei Arbeitstagen nach Erhalt der einschlägigen Informationen eingeleitet werden, für die Einleitung des Verfahrens gilt außerdem eine Frist von längstens einem Jahr ab dem Tag der Begehung der Straftat (im Fall einer fortgesetzten Zuwiderhandlung ab dem Tag der Beendigung der Zuwiderhandlung) – d. h. innerhalb von drei Tagen, nachdem der Zollverwaltung die Informationen über die Zollrechtsverletzung vorliegen, spätestens jedoch innerhalb eines Jahres nach Begehung/Beendigung der Zollrechtsverletzung.

⁴⁸ Die Verjährungsfrist in Dänemark schwankt zwischen 2 und 10 Jahren.

⁴⁹ Die Verjährungsfrist für Straftaten beträgt 5 Jahre oder bei Vorliegen bestimmter erschwerender Umstände 10 Jahre. Die Verjährungsfrist für Ordnungswidrigkeiten beträgt 4 Jahre. So beträgt die Verjährungsfrist in Spanien 4 bis 10 Jahre.

⁵⁰ Es sei darauf hingewiesen, dass die Frist von 10 Jahren bei Straftaten gilt. Im Falle eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens beträgt die Frist in Litauen 2 Jahre. Somit beläuft sich die Frist in Litauen auf 2 bis mehr als 10 Jahre.

⁵¹ In Malta werden Sanktionen sofort vollstreckt, sobald eine Entscheidung getroffen ist. Da es nur strafrechtliche Sanktionen (oder außergerichtliche Vergleiche anstelle eines Strafverfahrens) gibt, wird die Sanktion vollstreckt, sobald das Gericht sein Urteil verkündet hat (oder ein außergerichtlicher Vergleich erreicht wurde) (die finanzielle Sanktion wird sofort bei Erlangung eines Vergleichs beglichen).

⁵² Ein Urteil wird nicht vollstreckt, wenn folgende Fristen nach Inkrafttreten des Urteils abgelaufen sind: 1) drei Jahre nach Inkrafttreten eines Gerichtsurteils, das in einer Angelegenheit ergangen ist, die eine Straftat betrifft, 2) ein Jahr nach Inkrafttreten eines Urteils oder einer Entscheidung bei einem Vergehen.

⁵³ Die Verjährungsfrist für Sanktionen aus Strafverfahren beträgt 5 Jahre oder im Falle der Berücksichtigung bestimmter erschwerender Umstände 15 Jahre. Die Verjährungsfrist für verwaltungsrechtliche Bußen beträgt 4 Jahre. So beträgt die Verjährungsfrist in Spanien 4 bis 15 Jahre.

und Ungarn kann die Frist 1 bis 20 oder 25 Jahre betragen. In den anderen Mitgliedstaaten schwankt die Frist zwischen 6 Monaten (Tschechische Republik) und 15 Jahren (Estland).

Die obige Beschreibung zeigt, dass einige Mitgliedstaaten für beide Arten von Fristen dieselben Beschränkungen anwenden (z. B. wenn ein Verfahren innerhalb von fünf Jahren eingeleitet werden muss, muss auch die Sanktion am Ende dieser fünf Jahre verhängt worden sein), während andere Mitgliedstaaten eine bestimmte Frist für das Verfahren selbst einräumen, die Verhängung der Sanktion aber einer anderen Frist unterliegt, die erst am Ende des vorangegangenen Zeitraums beginnt. Die Daten zeigen auch, dass die Berechnung der Fristen mit dem Zeitpunkt beginnt, zu dem die Zollrechtsverletzung erfolgt ist.

TITEL V: SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der vorliegende Bericht gibt einen aktualisierten Überblick über die Situation der zollrechtlichen Systeme von Sanktionen in den Mitgliedstaaten. Die Bewertung stützt sich auf die Informationen, die von den Mitgliedstaaten in den jeweiligen länderspezifischen Datenblättern bereitgestellt und in der allgemeinen Vergleichstabelle zusammengetragen wurden.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Mitgliedstaaten haben in großem Umfang von ihrer Befugnis Gebrauch gemacht, Sanktionen im Zusammenhang mit den Artikeln des UZK zu verhängen, die Zollrechtsverletzungen zum Gegenstand haben, unabhängig davon, ob es sich um spezifische Maßnahmen bei Zollrechtsverletzungen nach dem UZK handelt oder um Rechtsvorschriften aus dem nationalen Verwaltungs- oder Strafrecht.
2. Bei der Verhängung von Sanktionen wenden die Mitgliedstaaten Systeme an, die es ihnen abhängig von der Schwere der Zollrechtsverletzung ermöglichen, das Verwaltungs- oder das Strafrecht anzuwenden.
3. Die Unterschiede im Konzept und in der Methode, nach der die Sanktionen ergriffen werden, erscheinen hinsichtlich Art, Schwere, Fristen usw. sehr groß. Die Bewertung zeigt unter diesem Gesichtspunkt nur sehr wenige Übereinstimmungen. Darüber hinaus zeigt ein kurzer Vergleich mit früheren Bewertungen, dass sich die nationalen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten zwar weiterentwickelt haben, zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch nach wie vor erhebliche Unterschiede bestehen. Selbst dort, wo bei einer großen Zahl von Mitgliedstaaten Übereinstimmungen festgestellt werden können (z. B. bei den Mitgliedstaaten, die sowohl strafrechtliche als auch verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängen), bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede in Bezug auf das Strafmaß bzw. die Höhe der Geld- oder Freiheitsstrafen.

4. Wie bereits in der im September 2020 angenommenen Mitteilung „Aktionsplan für den Ausbau der Zollunion“ betont, kann das Fehlen eines gemeinsamen Systems zur Beurteilung von Zollrechtsverletzungen und Festlegung der Sanktionen zu Rechtsunsicherheit für Unternehmen und möglichen Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen, was wiederum Schwachstellen bei der Einnahmenerhebung sowie bei der Durchsetzung politischer Maßnahmen zur Folge hat. Betrüger könnten so zum Nachteil der gesamten Zollunion dazu tendieren, das vermeintlich schwächste System auszuwählen.
5. Die Einrichtung eines Mechanismus, der eine höhere Übereinstimmung der Sanktionssysteme in den Mitgliedstaaten ermöglicht, wird in Betracht gezogen. Die Folgemaßnahmen zu diesem Bericht werden in der bevorstehenden Reform der EU-Zollunion umrissen.