



Liebe Leserinnen, liebe Leser,

hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben den Sonderbericht 08/2025 "**Mehrwertsteuerbetrug bei Einführen: Die finanziellen Interessen der EU sind bei vereinfachten Zollverfahren nur unzureichend geschützt**" veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von François-Roger Cazala, Mitglied des Hofes, erstellt.

Den Prüfern zufolge sind die finanziellen Interessen der EU und der europäische Binnenmarkt bei Importen nicht ausreichend vor einer Hinterziehung der Mehrwertsteuer geschützt, wenn vereinfachte Zollverfahren angewandt werden. Die Kontrollen der Mitgliedstaaten weisen gravierende Mängel auf. Auch die Zusammenarbeit auf EU-Ebene und zwischen den EU-Ländern gegen den Missbrauch dieser Zollverfahren lässt zu wünschen übrig.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 24 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Europäischen Rechnungshofs stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu. Um zu den Veröffentlichungen des Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"
Institutionelle Beziehungen
ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu
eca.europa.eu

In dieser [Datenschutzerklärung](#) wird erläutert, wie Ihre personenbezogenen Daten vom Europäischen Rechnungshof gemäß der [Verordnung 2018/1725](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe der Union verarbeitet und wie sie bei der Verbreitung seiner Publikationen geschützt werden. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).

Die finanziellen Interessen der EU und der europäische Binnenmarkt sind bei Importen nicht ausreichend vor einer Hinterziehung der Mehrwertsteuer (MwSt.) geschützt, wenn vereinfachte Zollverfahren angewandt werden. Dies geht aus einem aktuellen Bericht des Europäischen Rechnungshofs hervor. Demzufolge weisen die Kontrollen der Mitgliedstaaten gravierende Mängel auf. Auch die Zusammenarbeit auf EU-Ebene und zwischen den EU-Ländern gegen den Missbrauch dieser Zollverfahren lasse zu wünschen übrig.

Eingeführte Waren werden mehrwertsteuerpflichtig, wenn sie in die EU-Zollunion gelangen. Die Höhe der Steuerzahlung wird auf der Grundlage von Zollanmeldungen bestimmt. MwSt.-Betrug bei Einfuhren verfälscht den Wettbewerb im Binnenmarkt und verursacht finanzielle Ausfälle für die EU und die Mitgliedstaaten. Laut den Prüfern sind vereinfachte Einfuhr-Zollverfahren (Einzelheiten dazu siehe "Hintergrundinformationen") besonders anfällig für diese Art von Betrug.

"Die jetzigen Maßnahmen reichen nicht aus, um Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr zu verhindern und aufzudecken, wenn vereinfachte Einfuhr-Zollverfahren angewandt werden. Der Wert der in diesem Zusammenhang importierten Waren ist erheblich, und die Gefahr ist groß, dass die Verfahren in betrügerischer Absicht genutzt werden", so François-Roger Cazala, der als Mitglied des Europäischen Rechnungshofs für den Bericht zuständig ist. *"Wir müssen ein Gleichgewicht finden zwischen Handels erleichterungen und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU."*

Die Prüfer stießen in den rechtlichen Bestimmungen für vereinfachte EU-Import-Zollverfahren auf Schlupflöcher und Unstimmigkeiten. Auch die Art und Weise, wie die EU-Kommission diese Regelungen überwacht, sei lückenhaft und unstimmig. Der Rechnungshof empfiehlt daher die Einführung und Durchsetzung standardisierter Regeln. Beispielsweise gebe es keine einheitliche Regelung der Aufgaben von sogenannten Steuervertretern. Auch stellten die Prüfer fest, dass die von ihnen genauer untersuchten EU-Länder unterschiedlich vorgingen, wenn MwSt.-Identifikationsnummern für ungültig erklärt wurden. Schließlich weisen die Prüfer darauf hin, dass der Status der MwSt.-Nummern nicht immer mit jenem der sogenannten Registrierungs- und Identifizierungsnummern für Wirtschaftsbeteiligte ("EORI-Nummern") übereinstimme. Dies bedeute, dass Unternehmer, obwohl sie gegen die MwSt.-Vorschriften verstößen, weiterhin Zollverfahren durchführen können. Außerdem fielen die Sanktionen und Strafen in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus.

Auch bei den Kontrollen der EU-Länder in Bezug auf die vereinfachten MwSt.-Verfahren beim Import stellten die Prüfer schwerwiegende Mängel fest. So seien in der von den Prüfern untersuchten Import-Stichprobe erhebliche MwSt.-Ausfälle zu verzeichnen gewesen. Auch lasse sich nicht belegen, dass Waren aus dem Einfuhr-Mitgliedstaat zum Verkauf in einen anderen Mitgliedstaat gebracht werden, obwohl dies eine Bedingung dafür sei, dass sie bei

der Einfuhr in die EU von der MwSt. befreit werden. Die Prüfer fordern daher, Beförderungsnachweise verpflichtend vorzuschreiben. Darüber hinaus stießen die Prüfer auf mehrere Fälle von Unterbewertung von Waren – und damit auch einer Minderung der MwSt. – durch Importeure. Betroffen waren vor allem Smartphones, Kleidung, Schuhe und Schmuck. Da nicht alle Daten uneingeschränkt zugänglich sind, sei es äußerst schwierig, die Steuerbemessungsgrundlage für importierte Waren (Zollanmeldungen) und den Wert der steuerpflichtigen Verkäufe in den verschiedenen EU-Ländern zu vergleichen. Dabei sollten bei erheblichen – und daher verdächtigen – Abweichungen zwischen diesen Bemessungsgrundlagen eigentlich Kontrollen durchgeführt werden. Zwar könnte eine Reihe geplanter Legislativvorschläge einige der von den Prüfern festgestellten Mängel abstellen, doch warnt der Rechnungshof, dass selbst dann weiterhin ein Missbrauchsrisiko bestehe. Beim Kampf gegen den Missbrauch der vereinfachten Zollverfahren stellten die Prüfer auch Mängel bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene fest. Sie sei bisweilen schleppend und nicht wirksam. Trotz der bereits im Rahmen früherer Prüfungen ausgesprochenen Empfehlungen hapere es nach wie vor beim Datenaustausch, insbesondere zwischen den Finanz- und Zollämtern in den verschiedenen EU-Ländern.

Hintergrundinformationen

Nach Ansicht des Europäischen Rechnungshofs besteht bei zwei vereinfachten Import-Zollverfahren ein erhebliches Missbrauchsrisiko (die EU-Kommission schätzt den Wert der im Rahmen dieser Verfahren importierten Waren zwischen 2021 und 2023 auf rund 260 Milliarden Euro): Das erste Verfahren wird als "Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr – Zollverfahren 42" bezeichnet und umfasst eine Befreiung von der MwSt.-Erhebung bei Waren, die aus Drittländern in einen EU-Mitgliedstaat eingeführt werden, aber für einen anderen Mitgliedstaat bestimmt sind. Bei dem zweiten Verfahren, dem "Import One Stop Shop" (IOSS), handelt es sich um eine MwSt.-Befreiung für elektronisch gehandelte Waren, die aus Drittländern in die EU eingeführt werden.

DE 2025

08

Sonderbericht

Mehrwertsteuerbetrug bei Einführen:

Die finanziellen Interessen der EU sind bei vereinfachten Zollverfahren nur unzureichend geschützt



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - V
Einleitung	01 - 13
Rechtsrahmen für die Mehrwertsteuer in der EU	01 - 03
Mehrwertsteuer auf der Grundlage vereinfachter Einfuhrzollverfahren	04 - 07
Mehrwertsteuerbetrug beim innergemeinschaftlichen Handel	08 - 09
Wichtige Akteure bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten	10 - 13
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	14 - 18
Bemerkungen	19 - 101
Lücken und Unstimmigkeiten im EU-Rechtsrahmen für vereinfachte Einfuhrverfahren bergen ein erhebliches Missbrauchsrisiko	19 - 40
Sanktionen und Strafen unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten erheblich	20 - 22
Keine einheitlichen Vorschriften in der EU in Bezug auf Steuervertreter im Rahmen des Zollverfahrens 42	23 - 25
Unterschiedliche Ansätze bei der Ungültigerklärung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern beeinträchtigen die Wirksamkeit des Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystems	26 - 30
Unstimmigkeiten zwischen dem Status der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer und der Registrierungs- und Identifizierungsnummer für Wirtschaftsbeteiligte	31 - 35
Die Kommission unterstützte die Mitgliedstaaten, überwachte aber nicht die Umsetzung	36 - 40
Schwerwiegende Mängel bei den Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Missbrauchs vereinfachter Einfuhrverfahren	41 - 72
Die besuchten Mitgliedstaaten haben keine wirksamen Kontrollen zur Aufdeckung und Bekämpfung des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 eingeführt	41 - 57

Die Vorgehensweise der Mitgliedstaaten bei der Aufdeckung und Bekämpfung von Missbrauch im Rahmen des Verfahrens <i>Import One Stop Shop</i> ist nicht wirksam	58 - 72
Mängel bei der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und EU-Einrichtungen	73 - 101
Die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist umständlich und Eurofisc hat unzureichende Befugnisse	74 - 85
Das Potenzial der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit den EU-Einrichtungen bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr im Rahmen vereinfachter Zollverfahren wird nicht voll ausgeschöpft	86 - 101
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	102 - 107

Anhänge

Anhang I – Ausführliche Beschreibung der vereinfachten Zollverfahren bei der Einfuhr

Anhang II – Überblick über sämtliche Berichte des Hofes im Bereich der Mehrwertsteuer

Anhang III – Ergebnisse der Stichprobenprüfung des Hofes zu den vereinfachten Zollverfahren bei der Einfuhr

Anhang IV – Ergebnisse der Mehrwertsteuererhebung im Bestimmungsmitgliedstaat auf der Grundlage der vom Hof geprüften Stichprobe von Einfuhren nach dem Zollverfahren 42 in den besuchten Mitgliedstaaten

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Mehrwertsteuerbetrug wirkt sich sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die EU negativ auf die Erhebung der Einnahmen aus. Nach Angaben der Kommission verzeichneten die Mitgliedstaaten 2022 Verluste in Höhe von rund 89 Milliarden Euro. Der von Händlern im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer auf Einführen begangene Betrug trägt zu diesen Verlusten bei und ist eine der Hauptformen des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs, der die Steuerpolitik und die öffentlichen Finanzen der EU beeinträchtigt.

II Für eingeführte Waren wird die Mehrwertsteuer geschuldet, wenn die Ware ins Gebiet der Zollunion der EU gelangt. Der Mehrwertsteuerbetrag wird anhand der Zollanmeldungen für die eingeführten Waren ermittelt. Es gibt bei der Einfuhr zwei Mehrwertsteuerverfahren, die den Handel erleichtern (in diesem Bericht als "vereinfachte Zollverfahren bei der Einfuhr" bezeichnet): "Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr" gemäß dem Zollverfahren mit dem Code 42 und "einige Anlaufstelle für die Einfuhr" (*Import One Stop Shop*). Das erste dieser Verfahren sieht eine Mehrwertsteuerbefreiung für Waren vor, die aus Drittländern in einen EU-Mitgliedstaat eingeführt werden, aber für einen anderen EU-Mitgliedstaat bestimmt sind, und das zweite eine Mehrwertsteuerbefreiung für Fernverkäufe im Rahmen einer Sonderregelung für den elektronischen Handel.

III Im Zuge dieser Prüfung wurde untersucht, ob die finanziellen Interessen der EU und der Binnenmarkt bei der Anwendung vereinfachter Zollverfahren bei der Einfuhr wirksam vor Mehrwertsteuerbetrug geschützt werden. Der Hof prüfte insbesondere den Rechtsrahmen der EU, die Überwachung durch die Kommission, die Kontrollen der Mitgliedstaaten und die Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit. Der Hof führte diese Prüfung durch, da der Wert der im Rahmen dieser Verfahren eingeführten Waren beträchtlich ist und ein hohes Risiko des Missbrauchs durch betrügerische Praktiken besteht. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum 2021 bis Mai 2024.

IV Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die finanziellen Interessen der EU bei Anwendung der vereinfachten Zollverfahren bei der Einfuhr unzureichend vor Mehrwertsteuerbetrug geschützt sind. Der Hof stellte fest, dass Lücken und Unstimmigkeiten im EU-Rechtsrahmen und bei der Überwachung durch die Kommission in Bezug auf das Zollverfahren 42 und den *Import One Stop Shop* für die Einfuhr ein erhebliches Missbrauchsrisiko bergen. Darüber hinaus bestehen gravierende Mängel bei den Kontrollen durch die Mitgliedstaaten sowie bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, auf EU-Ebene und bei der von der Kommission geleisteten Überwachung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Missbrauchs dieser Verfahren.

V Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die bestehenden Maßnahmen nicht ausreichen, um Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr im Rahmen dieser Verfahren wirksam zu verhindern und aufzudecken und das Gleichgewicht zwischen Handelserleichterungen und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU zu wahren. Der Hof empfiehlt der Kommission,

- eine Stärkung des Rechtsrahmens für vereinfachte Zollverfahren bei der Einfuhr vorzuschlagen, um eine größere Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen;
- eine eingehende Analyse des Rechtsrahmens und seiner Umsetzung durchzuführen;
- zu analysieren, welchen Nutzen es hätte, wenn die Mitgliedstaaten bei der Einfuhr systematisch Beförderungspapiere für Sendungen im Rahmen des Zollverfahrens 42 verlangen würden;
- vorzuschlagen, die Zoll- und Steuerbehörden verschiedener Mitgliedstaaten zur direkten Zusammenarbeit zu verpflichten und die Rolle von Eurofisc zu stärken.

Einleitung

Rechtsrahmen für die Mehrwertsteuer in der EU

01 Die Mehrwertsteuer (MwSt.) stellt für die nationalen Regierungen und den EU-Haushalt eine wichtige Einnahmequelle dar. Im Jahr 2023 beliefen sich die Mehrwertsteuer-Einnahmen der EU auf 22,5 Milliarden Euro, was weniger als 2 % der auf nationaler Ebene erhobenen Mehrwertsteuer entspricht. Diese Mehrwertsteuer-Eigenmittel machen 9,1 % der Gesamteinnahmen der EU aus¹. Wird die geschuldete Mehrwertsteuer nicht in voller Höhe erhoben, müssen die fehlenden Beträge durch andere Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt ausgeglichen werden. Außerdem wird der Wettbewerb im EU-Binnenmarkt verzerrt, wenn Waren und Dienstleistungen zu Preisen verkauft werden, die nicht die korrekte Mehrwertsteuer enthalten.

02 Das gemeinsame Mehrwertsteuersystem der EU ist in der [Mehrwertsteuerrichtlinie](#)² festgelegt, in der die Grundsätze und Einzelheiten (z. B. Steuerpflichtige, Steuersätze, Steuerbefreiungen usw.) geregelt sind. Diese Richtlinie wird durch zwei Verordnungen des Rates ergänzt: eine Verordnung zur Sicherstellung der einheitlichen Anwendung der Mehrwertsteuerrichtlinie³ und eine Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zur Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug⁴.

¹ [Jahresbericht](#) 2023 des Hofes, Kapitel 4 (Seite 216).

² Richtlinie [2006/112/EG](#) des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem.

³ Durchführungsverordnung (EU) [Nr. 282/2011](#) des Rates vom 15. März 2011 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Richtlinie [2006/112/EG](#) über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem.

⁴ [Verordnung \(EU\) Nr. 904/2010](#) des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer.

03 Im Jahr 2022 hat die Europäische Kommission ein Paket von Legislativvorschlägen vorgelegt, das darauf abzielt, das Mehrwertsteuersystem der EU zu modernisieren und zu schützen, indem die Digitalisierung gefördert wird. Mit dem Paket "Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter" (*VAT in the Digital Age*, [ViDA](#)) werden drei Ziele verfolgt:

- Erstens sollen die Mehrwertsteuermeldepflichten aktualisiert werden, indem digitale Meldepflichten auf der Grundlage der elektronischen Rechnungsstellung für grenzüberschreitend in der EU tätige Unternehmen eingeführt werden,
- zweitens sollen die Herausforderungen der Plattformwirtschaft (z. B. im Bereich der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften und der Personenbeförderung) durch eine Aktualisierung der geltenden Mehrwertsteuervorschriften angegangen werden;
- drittens soll der Verwaltungsaufwand für Unternehmen, die im elektronischen Handel tätig sind, durch die Einführung eines einheitlichen Systems für die Mehrwertsteuerregistrierung verringt werden.

Mehrwertsteuer auf der Grundlage vereinfachter Einfuhrzollverfahren

04 Auch auf eingeführte Waren wird Mehrwertsteuer erhoben. Eine solche Erhebung kann ein Handelshemmnis darstellen, da sie die Kosten für eingeführte Waren erhöht: Sie kann zu Verzögerungen beim Versand von Waren und zu Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Erhebung der Mehrwertsteuer führen. Um den Handel zu erleichtern, wurden die Einfuhrverfahren unter Wahrung der finanziellen Interessen der EU vereinfacht. Es gibt zwei Zollverfahren bei der Einfuhr (in diesem Bericht als "vereinfachte Zollverfahren bei der Einfuhr" bezeichnet), die angewendet werden können, um die Effizienz bei Zollanmeldungen und damit bei der Erhebung der Mehrwertsteuer auf eingeführte Waren zu erhöhen:

- Die "Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr" unter dem Zollverfahren mit dem Code 42 (Zollverfahren 42) ist ein freiwilliger Mechanismus⁵, der es EU-Einführern ermöglicht, eine Mehrwertsteuerbefreiung für Waren zu erhalten, die sie aus einem Drittland in einen EU-Mitgliedstaat einführen und die für einen anderen EU-Mitgliedstaat bestimmt sind. Bei diesem Verfahren entsteht die Mehrwertsteuerpflicht nicht zum Zeitpunkt der Einfuhr. Stattdessen wird die Mehrwertsteuer vom Käufer im Bestimmungsmitgliedstaat nach dessen nationalen Mehrwertsteuervorschriften entrichtet.

⁵ Artikel 201 der Verordnung (EU) Nr. [952/2013](#).

- Die einzige Anlaufstelle für die Einfuhr (*Import One Stop Shop, IOSS*) ist eine 2021 eingeführte spezielle Regelung für den elektronischen Handel mit Waren, die aus Drittländern in die EU eingeführt werden. Diese freiwillige Regelung ermöglicht es Verkäufern, unter bestimmten Bedingungen die Mehrwertsteuer von ihren Kunden in den Mitgliedstaaten im Voraus zu erheben. Verkäufer müssen sich in dem Mitgliedstaat registrieren lassen, in dem sie eine IOSS-Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer erhalten haben. Um die geschuldete Mehrwertsteuer auf alle im Rahmen von Fernverkäufen in alle EU-Länder eingeführten Waren zu erklären, müssen Verkäufer nur einmal monatlich eine IOSS-Mehrwertsteuererklärung in dem Mitgliedstaat einreichen, in dem sie für das Verfahren IOSS registriert sind. Der Vorteil für die Verbraucher besteht darin, dass sie beim Online-Kauf von Waren von außerhalb der EU den Gesamtpreis der Waren einschließlich der in ihrem Land geltenden Mehrwertsteuer kennen. Für Unternehmen gibt es weniger Hindernisse für den grenzüberschreitenden Online-Verkauf, wodurch der Handel erleichtert wird⁶.

05 Die wichtigsten Merkmale des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS sind in *Abbildung 1* zusammengefasst.

⁶ Alles, was Sie über die einzige Anlaufstelle für den Import (IOSS) wissen müssen.

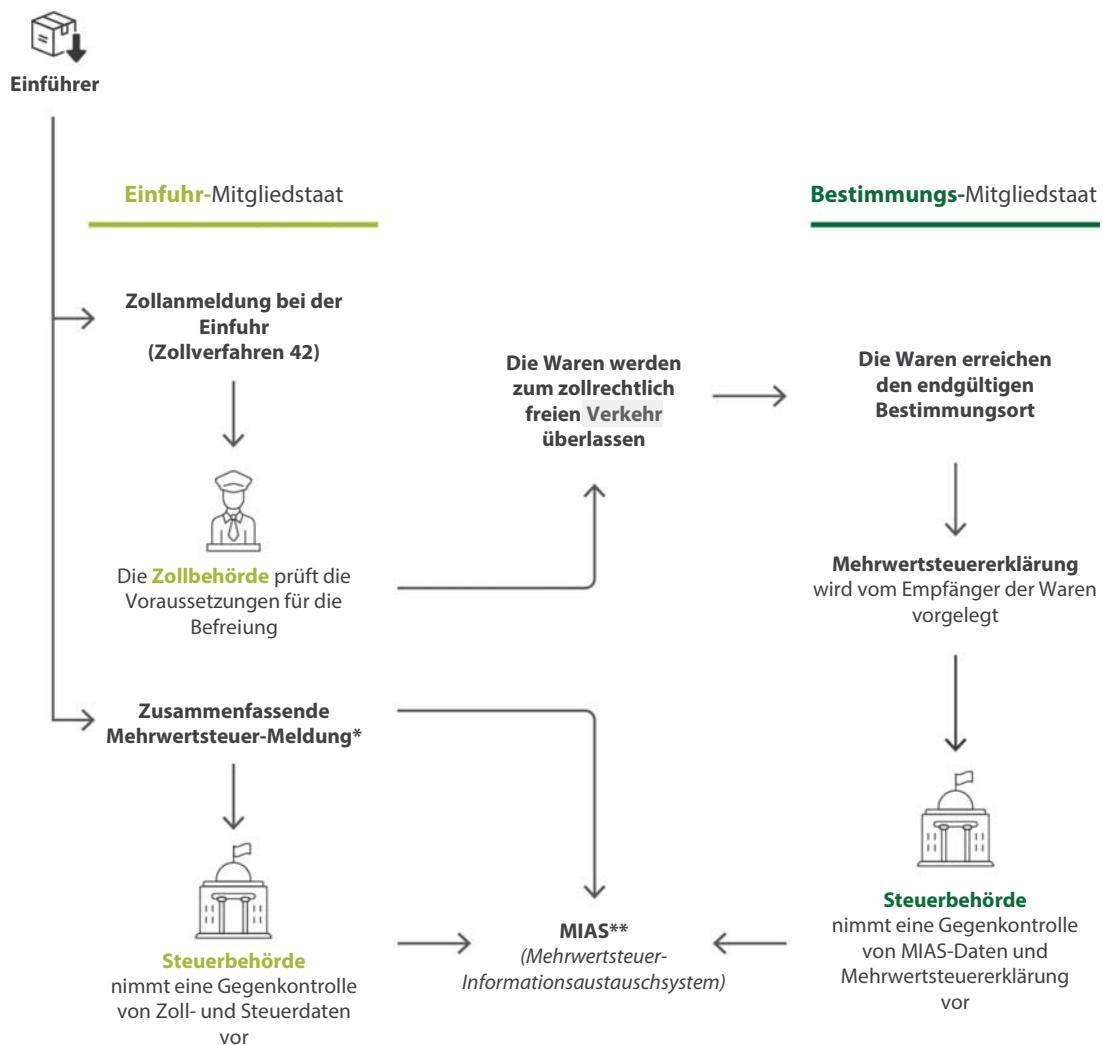
Abbildung 1 – Wichtigste Merkmale des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens Import-One-Stop-Shop

	Voraussetzungen
Zollverfahren 42  <ul style="list-style-type: none"> - Regelung, die EU-Importeure nutzen, um eine Mehrwertsteuerbefreiung für innergemeinschaftliche Umsätze zu erhalten - Handel zwischen Unternehmen (Business-to-business, B2B) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aus Nicht-EU-Ländern in einen Einfuhrmitgliedstaat eingeführte Waren • Die Waren werden in einen anderen EU-Mitgliedstaat – den Bestimmungsmitgliedstaat – befördert • Der Einführer/Steuervertreter und der Kunde sind für Mehrwertsteuerzwecke registriert (Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer)
Verfahren IOSS  <ul style="list-style-type: none"> - Sonderregelung für Fernverkäufe von eingeführten Waren - Die Mehrwertsteuer wird vom Kunden beim Kauf entrichtet - Handel zwischen Unternehmen und Verbrauchern (Business-to-Consumer, B2C) 	<ul style="list-style-type: none"> • Waren werden aus Nicht-EU-Ländern an Kunden in der EU versandt • Der Wert der Waren beträgt 150 Euro oder weniger • Die Waren unterliegen nicht der Verbrauchsteuer (in der Regel Alkohol oder Tabakwaren)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

06 Ihre Funktionsweise ist in *Abbildung 2* und *Abbildung 3* dargestellt (eine ausführliche Erläuterung ist *Anhang I* zu entnehmen).

Abbildung 2 – Zollverfahren 42

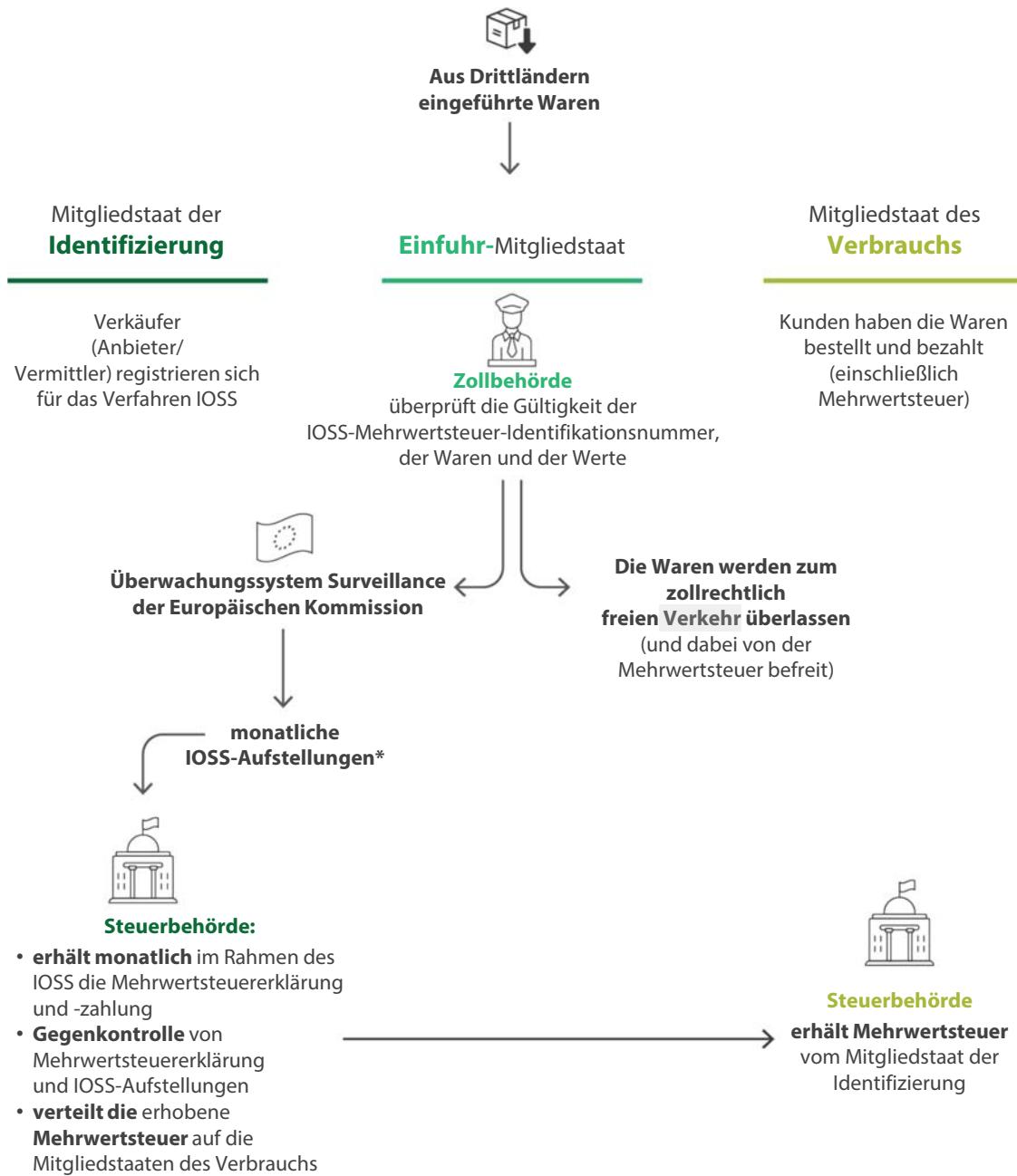


Hinweis:

- * Dokument, das von Privatpersonen und Unternehmen, die in der EU mehrwertsteuerpflichtig sind, vorgelegt werden muss und in dem der Gesamtwert der in andere Mitgliedstaaten gelieferten Waren oder in anderen Mitgliedstaaten erbrachten Dienstleistungen aufgeführt ist.
- ** Das MIAS ist ein elektronisches Netzwerk zur Übermittlung von Informationen über die Gültigkeit der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern von Unternehmen und innergemeinschaftliche Umsätze.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abbildung 3 – Das Verfahren Import-One-Stop-Shop



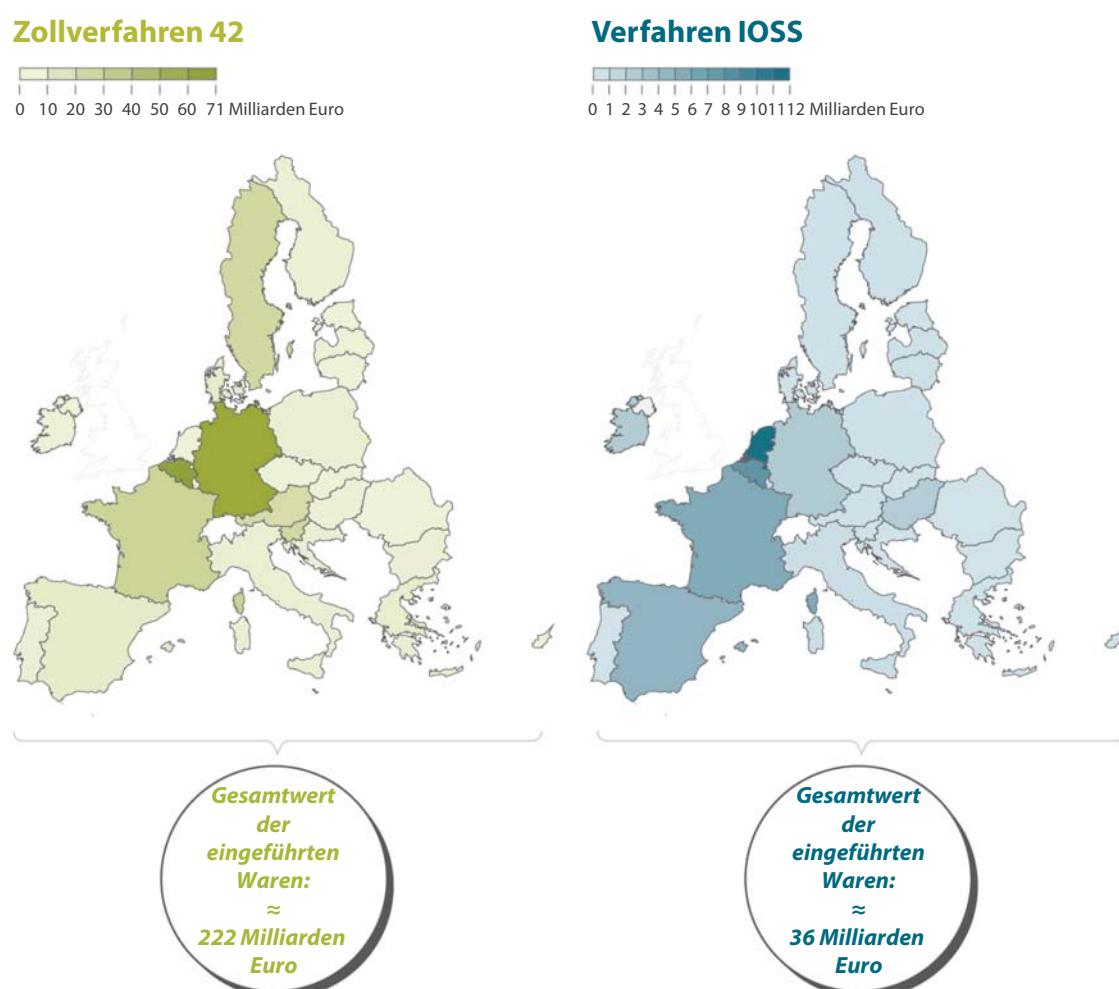
Hinweis:

- * Meldung des Gesamtwerts der in einen bestimmten Monat in einen Mitgliedstaat eingeführten IOSS-Waren, aufgeschlüsselt nach IOSS-Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

07 Nach Angaben der Kommission gab es 2023 16,7 Millionen Einfuhrvorgänge im Rahmen des Zollverfahrens 42 und 2 Milliarden Einfuhrvorgänge im Rahmen des IOSS. Für den Zeitraum 2021 bis 2023 schätzt die Kommission den Wert der im Rahmen des Zollverfahrens 42 eingeführten Waren auf rund 221,8 Milliarden Euro und für das Verfahren IOSS auf rund 36 Milliarden Euro. Auf Deutschland und Belgien entfallen 60 % des Werts der im Rahmen des Zollverfahrens 42 eingeführten Waren; im Rahmen des IOSS werden 52 % des Werts der Waren über Belgien und die Niederlande eingeführt (siehe **Abbildung 4**). In den Niederlanden wird das Zollverfahren 42 in der Regel nicht angewendet. Bezüglich des IOSS sind die Niederlande dafür bekannt, über ein großes Vertriebszentrum für den elektronischen Handel zu verfügen. Der Wert betreffend das Zollverfahren 42 in Slowenien erklärt sich durch den Hafen der Stadt Koper als Haupteingangstor für Einfuhren in die östlichen EU-Mitgliedstaaten und dadurch, dass für den Status eines Steuervertreters keine Garantie erforderlich ist.

Abbildung 4 – Wert der in die EU eingeführten Waren im Zeitraum 2021–2023



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Mehrwertsteuerbetrug beim innergemeinschaftlichen Handel

08 In den Mitgliedstaaten der EU-27 wird die Mehrwertsteuerlücke aufgrund der Nichteinhaltung von Steuervorschriften – d. h. die Differenz zwischen den erwarteten Mehrwertsteuereinnahmen und dem tatsächlich von den Steuerbehörden vereinnahmten Betrag – für das Jahr 2022 auf 89 Milliarden Euro geschätzt⁷. Der Kommission zufolge ist ein Viertel dieses Mehrwertsteuerverlusts direkt auf Mehrwertsteuerbetrug beim Handel zwischen Unternehmen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten ("Intra-EU-Handel") zurückzuführen.

09 Der Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr ist eine der wichtigsten Hauptformen des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs:

- Betrug im Rahmen des Zollverfahrens 42 liegt vor, wenn Händler bei der Einfuhr von der Steuer befreit sind und die Waren entweder im Einfuhrmitgliedstaat unversteuert bleiben oder in einem anderen Mitgliedstaat verbraucht werden, ohne dass Mehrwertsteuer abgeführt wird.
- Ein Missbrauch des IOSS liegt vor, wenn Händler, die nicht für das Verfahren IOSS registriert sind, die IOSS-Nummer von rechtmäßigen IOSS-registrierten Händlern verwenden, um eine Mehrwertsteuerbefreiung für Waren zu erlangen, die sie anschließend in betrügerischer Absicht einführen. Das Verfahren IOSS wird auch missbraucht, wenn große Sendungen künstlich in mehrere Sendungen aufgeteilt werden, sodass jede Sendung unter dem IOSS-Schwellenwert von 150 Euro liegt⁸, um unrechtmäßig in den Genuss der Zollbefreiung zu kommen, die ursprünglich nicht für die Sendung gelten sollte, und wenn der Wert der nach dem Verfahren IOSS eingeführten Waren in der IOSS-Mehrwertsteuererklärung zu niedrig angegeben wird.

⁷ Kommission, [Bericht zur Mehrwertsteuerlücke](#), 2024.

⁸ Artikel 1 Nummer 48 der Delegierten Verordnung (EU) [2015/2446](#) der Kommission.

Wichtige Akteure bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten

10 Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Betrug und andere rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU zu bekämpfen⁹. Die Kommission hat das Initiativrecht, wenn es darum geht, neue Rechtsvorschriften oder Änderungen bestehender EU-Rechtsvorschriften vorzuschlagen¹⁰. Für die Annahme von Steuervorschriften ist gemäß dem Vertrag die einstimmige Zustimmung des Rates erforderlich¹¹. Innerhalb der Kommission ist die GD TAXUD für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer zuständig. Neben anderen Zuständigkeiten führt sie auch das Programm "Fiscalis" durch, das darauf abzielt, die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung ihrer Steuersysteme zu unterstützen und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Steuerbehörden im Hinblick auf eine bessere Umsetzung und Durchsetzung des Steuerrechts zu verbessern.

11 Weitere Akteure auf EU-Ebene sind

- das Europäische Amt für Betriebsbekämpfung (OLAF)¹². Es gehört ebenfalls zur Kommission und ist für die Durchführung unabhängiger Verwaltungsuntersuchungen im Zusammenhang mit Betrug, Korruption und sonstigen Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU zuständig;

⁹ Artikel 325 Absatz 1 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(AEUV\)](#).

¹⁰ Artikel 17 Absatz 2 des [Vertrags über die Europäische Union \(EUV\)](#).

¹¹ Artikel 113 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(AEUV\)](#).

¹² [Verordnung \(EU, Euratom\) Nr. 883/2013](#).

- die Europäische Staatsanwaltschaft (EUStA)¹³. Sie ist für Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU zuständig. Dazu zählen schwerwiegende Verstöße gegen das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, die mit dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten verbunden sind und einen Gesamtschaden von mindestens 10 Millionen Euro umfassen;
- die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol). Sie ist für die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug zuständig, indem sie strafrechtliche Ermittlungen und nachrichtendienstliche Tätigkeiten der Mitgliedstaaten unterstützt und analytische Unterstützung und Koordinierung für eine wirksame grenzüberschreitende Zusammenarbeit bereitstellt, um zur Aufdeckung und Zerschlagung von Mehrwertsteuerbetrugsnetzen in der EU beizutragen.

12 Auf Ebene der Mitgliedstaaten ist Eurofisc ein 2010 zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs in der EU eingerichtetes Kooperationsnetzwerk von Verbindungsbeamten aus den 27 Mitgliedstaaten und Norwegen. Auf der Grundlage der im Rahmen des Netzwerks ausgetauschten Informationen und nach Analyse der verfügbaren Daten können die Steuerbehörden auf nationaler Ebene geeignete Maßnahmen ergreifen, wie z. B. Auskunftsersuchen, Prüfungen oder die Löschung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern.

13 *Abbildung 5* enthält einen Überblick über die wichtigsten Akteure, die an der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU beteiligt sind.

¹³ Verordnung (EU) 2017/1939.

Abbildung 5 – Wichtigste Akteure bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug

EU-Ebene

GD TAXUD

Zuständig für Zoll- und Steuerpolitik auf strategischer und legislativer Ebene

OLAF

Zuständig für Verwaltungsuntersuchungen im Zusammenhang mit Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen



Europol

Unterstützt strafrechtliche Ermittlungen und nachrichtendienstliche Tätigkeiten der Mitgliedstaaten

EUStA

Zuständig für die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen und die Verfolgung von Straftaten

Ebene der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten sind für die Prävention, Aufdeckung und Korrektur von Mehrwertsteuerbetrug zuständig

Eurofisc

Netzwerk nationaler Sachverständiger für den raschen Austausch von und die Analyse gezielter Informationen zu grenzüberschreitendem Mehrwertsteuerbetrug



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

14 Mehrwertsteuerbetrug hat negative Auswirkungen auf die Einnahmen der EU und der Mitgliedstaaten und verzerrt den Wettbewerb im Binnenmarkt. Der Hof beschloss, diese Prüfung durchzuführen, da der Wert der im Rahmen des Zollverfahrens 42 und des IOSS eingeführten Waren beträchtlich ist und ein hohes Missbrauchsrisiko durch betrügerische Praktiken besteht.

15 In diesem Bericht wird bewertet, ob die finanziellen Interessen der EU und der Binnenmarkt bei der Nutzung des Zollverfahrens 42 und des IOSS für Zollanmeldungen wirksam vor Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr geschützt werden. Zu diesem Zweck untersuchte der Hof, ob

- der EU-Rechtsrahmen für das Zollverfahren 42 und das Verfahren IOSS im Zusammenhang mit Einfuhren sowie die Überwachung durch die Kommission bei der Bekämpfung des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 und des IOSS wirksam waren;
- die Kontrollen der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 und des IOSS wirksam waren;
- die Verwaltungszusammenarbeit innerhalb von und zwischen Mitgliedstaaten und Einrichtungen auf EU-Ebene bei der Bekämpfung des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 und des IOSS wirksam war.

16 Die Prüfung des Hofes bezieht sich auf den Zeitraum Januar 2021 bis Mai 2024. Der Hof hat Nachweise aus einer Reihe unterschiedlicher Quellen zusammengetragen:

- Er analysierte den maßgeblichen EU-Rechtsrahmen für die Mehrwertsteuer sowie Daten, Statistiken und einschlägige Berichte der Kommission;
- er befragte Bedienstete verschiedener Dienststellen der Kommission sowie der EUSTA und von Europol;
- er befragte Vertreter der fünf Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage quantitativer Risikokriterien (z. B. Wert der Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 und durchschnittlicher Gesamtbetrag der im Rahmen des Verfahrens IOSS angegebenen Mehrwertsteuer) ausgewählt wurden (d. h. Belgien, Irland, Frankreich, Italien und Slowenien), sowie Vertreter von Eurofisc;

- er bewertete eine Stichprobe von Verfahren und Kontrolltätigkeiten aus den fünf ausgewählten Mitgliedstaaten;
- er überprüfte für jeden der fünf ausgewählten Mitgliedstaaten nationale Daten und eine risikobasierte Stichprobe von 30 Einfuhrzollanmeldungen im Rahmen des Zollverfahrens 42 und des IOSS sowie eine Zufallsstichprobe von 10 IOSS-Identifikationsnummern aus den monatlichen Aufstellungen der Zolleinfuhrdaten.

17 In diesem Bericht wird untersucht, ob zur Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr Instrumente für eine verstärkte Zusammenarbeit und eine gesteigerte Wirksamkeit der Kontrollen erforderlich sind. Der Bericht soll auch als Diskussionsgrundlage für künftige Legislativvorschläge dienen, die das Mehrwertsteuersystem der EU betrugssicherer machen sollen.

18 Dieser Bericht ergänzt die Reihe der Prüfungsberichte des Hofes, in denen auf Schwachstellen bei der Mehrwertsteuererhebung und auf das durch Mehrwertsteuerbetrug bedingte Risiko für diese Eigenmitteleinnahmen hingewiesen wird. *Anhang II* gibt einen Überblick über sämtliche Berichte des Hofes im Bereich der Mehrwertsteuer.

Bemerkungen

Lücken und Unstimmigkeiten im EU-Rechtsrahmen für vereinfachte Einfahrverfahren bergen ein erhebliches Missbrauchsrisiko

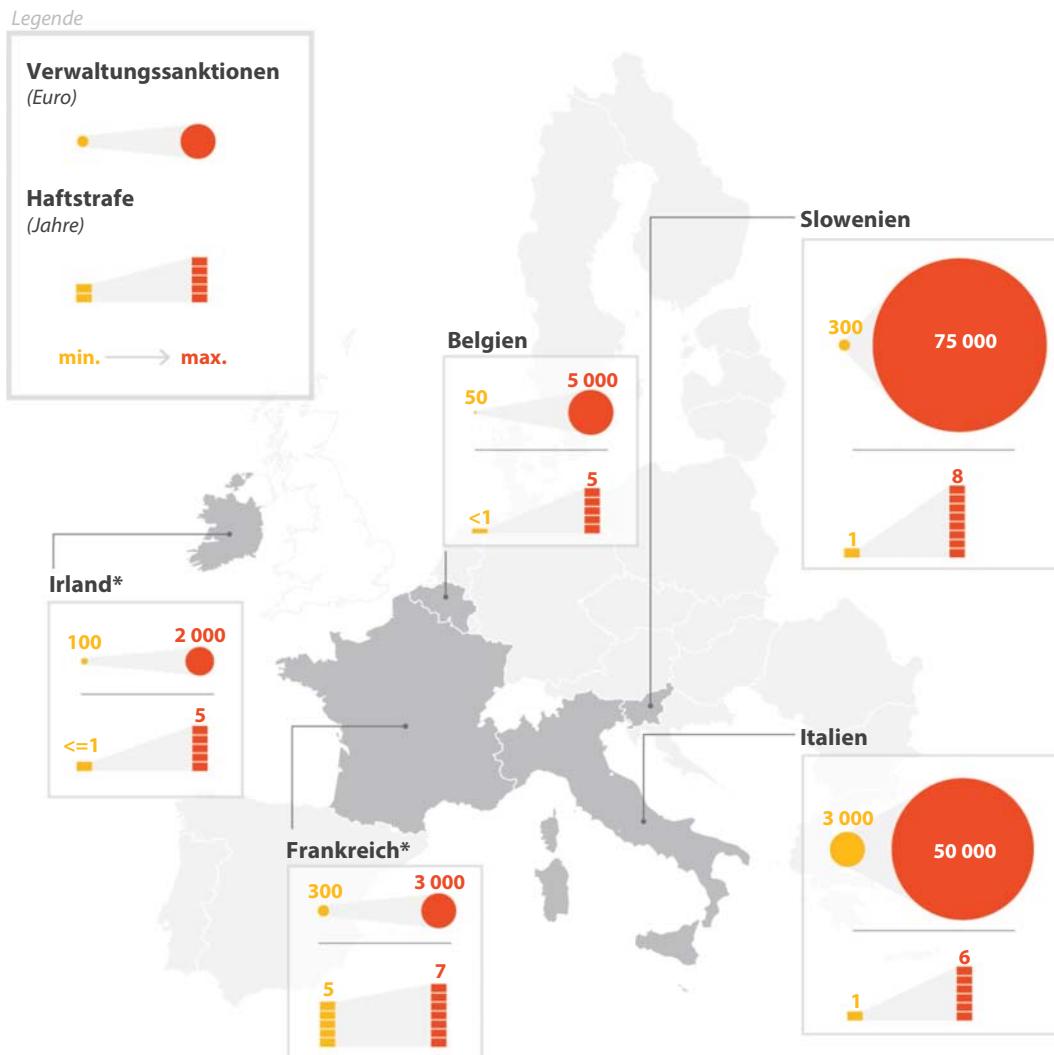
19 Ein solider Rechtsrahmen und zeitnahe Anleitungen sind von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten den korrekten Mehrwertsteuerbetrag bei Einführen im Rahmen des Zollverfahrens 42 und des IOSS erheben und Missbrauch im Rahmen des Zollverfahrens 42 und des IOSS wirksam aufdecken und bekämpfen können. Der Hof bewertete, ob der derzeitige Rechtsrahmen in dieser Hinsicht wirksam ist. Der Hof untersuchte ferner, ob die Kommission zeitnah Unterstützung geleistet und die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten vor Ort überwacht hat.

Sanktionen und Strafen unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten erheblich

20 In der EU sind die Mitgliedstaaten für die Durchsetzung der Zoll- und Mehrwertsteuervorschriften zuständig. Die Zoll- und Steuerbehörden der Mitgliedstaaten können straf- und/oder verwaltungsrechtliche Sanktionen und Strafen verhängen, um vor Verstößen gegen das Zollverfahren 42 und das Verfahren IOSS abzuschrecken. Die Zoll- und Steuerbehörden der Mitgliedstaaten sollten über ähnliche und abschreckende Sanktionssysteme verfügen, mit denen gegen den Missbrauch des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS bei der Einfuhr vorgegangen wird. Der Hof untersuchte die strafrechtlichen Sanktionen und die Höhe der Verwaltungssanktionen, die in den fünf für diese Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten für Fälle des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS verhängt wurden.

21 Obwohl es eine gemeinsame EU-Vorschrift für die Verhängung von Sanktionen bei IOSS-Missbrauch gibt, ergab die Analyse des Hofes erhebliche Unterschiede bei den strafrechtlichen Sanktionen und der Höhe der Verwaltungssanktionen in den fünf von ihm besuchten Mitgliedstaaten, und zwar sowohl für das Verfahren IOSS als auch für das Zollverfahren 42. Während die maximalen Haftstrafen sich weitgehend ähnelten (zwischen fünf und acht Jahren), war die Mindeststrafe in Frankreich deutlich höher (fünf Jahre) als in den anderen vier Ländern (bis zu einem Jahr). Bei den Verwaltungssanktionen waren die Unterschiede noch größer: Sie sind in Italien oder Slowenien mindestens zehnmal höher als in Belgien, Frankreich oder Irland (siehe [**Abbildung 6**](#)).

Abbildung 6 – Unterschiedliche Sanktionen und Strafen für den Missbrauch vereinfachter Einfahrverfahren in den fünf geprüften Mitgliedstaaten



Hinweis: * Unter bestimmten Umständen sind strengere Sanktionen und Strafen möglich.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

22 Da es in der EU kein einheitliches System für die strafrechtliche Sanktionierung von Mehrwertsteuerbetrug gibt, können sich Betrüger die Unterschiede zunutze machen. Die Kommission hat bisher keine Leitlinien zur Verfügung gestellt, um die Mitgliedstaaten bei der Festlegung eines wirksamen einheitlichen Sanktionssystems zu unterstützen. Die Kommission hat 2023 einen Vorschlag zur Reform der EU-Zollunion vorgelegt und erneut die Notwendigkeit einer besseren Vereinheitlichung der Sanktionen bei Verstößen gegen das Zollrecht bestätigt¹⁴.

Keine einheitlichen Vorschriften in der EU in Bezug auf Steuervertreter im Rahmen des Zollverfahrens 42

23 Im Rechtsrahmen und in den Leitlinien der Kommission sollte ein gemeinsamer EU-Ansatz für die mit Steuern zusammenhängenden Anforderungen an die Händler festgelegt sein, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Einfuhrstellen in der EU sicherzustellen.

24 Im Rahmen des Zollverfahrens 42 muss ein Einführer, der nicht im Einfuhrmitgliedstaat ansässig ist, einen Steuervertreter benennen. Der Mehrwertsteuerrahmen enthält jedoch keine einheitlichen Vorschriften für die Benennung von Steuervertretern, und die Kommission hat in diesem Bereich bisher keine Leitlinien herausgegeben. Der Hof stellte fest, dass die diesbezüglichen Vorschriften in den fünf besuchten Mitgliedstaaten voneinander abwichen, insbesondere hinsichtlich der für die Benennung zum Steuervertreter erforderlichen Garantien (siehe *Tabelle 1*).

¹⁴ COM(2023) 258 final, Erwägungsgrund 61.

Tabelle 1 – Vorschriften für die Benennung zum Steuervertreter

	Belgien	Irland	Frankreich	Italien	Slowenien
Garantie erforderlich:	JA (Pauschalbetrag von 7 500 Euro)	NEIN	JA (Höhe abhängig von der Zahlungsfähigkeit des Steuervertreters) ¹	JA (Höhe abhängig von der Zahl der vom Steuervertreter vertretenen Verkäufer)	NEIN

¹ Alternativ kann auch eine Bankgarantie in Höhe eines Viertels der jährlichen Mehrwertsteuerverbindlichkeiten des von ihnen vertretenen ausländischen Unternehmens gestellt werden.

Quelle: Besuchte Mitgliedstaaten.

25 Das Fehlen einheitlicher Vorschriften für Steuervertreter im Rahmen des Zollverfahrens 42 könnte das "Einfuhrpunkt-Shopping" begünstigen, bei dem Händler (und kriminelle Vereinigungen) Waren in einen Mitgliedstaat einführen, in dem Steuervertreter keine oder nur eine geringe Sicherheit leisten müssen. Die Zahlung von Garantien schafft finanzielle Rechenschaftspflicht und schreckt vor betrügerischem Verhalten ab, da die Unternehmen mit Vorlaufkosten und einer genaueren Kontrolle rechnen müssen. Im Falle von Betrug ermöglichen die Garantien den Steuerbehörden, die entgangene Mehrwertsteuer rasch und ohne langwierige Gerichtsverfahren einzuziehen. Das Fehlen angemessener Garantien führt daher zu einem erhöhten Risiko von Mehrwertsteuerbetrug im Rahmen des Zollverfahrens 42.

Unterschiedliche Ansätze bei der Ungültigerklärung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern beeinträchtigen die Wirksamkeit des Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystems

26 Die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten sollten in der Lage sein, die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern von Wirtschaftsbeteiligten, die die Vorschriften nicht einhalten, unverzüglich für ungültig zu erklären, um Mehrwertsteuerbetrug zu unterbinden. Das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS) sollte dann rasch aktualisiert werden, um weitere finanzielle Mehrwertsteuerausfälle zu vermeiden. Der Hof prüfte das Verfahren zur Ungültigerklärung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern in den besuchten Mitgliedstaaten.

27 Das MIAS enthält die Mehrwertsteuer-Registrierungsdaten aller Mitgliedstaaten. Damit eine Befreiung von der Mehrwertsteuer nach dem Zollverfahren 42 gewährt werden kann, muss sowohl die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer des Einführers (oder seines Steuervertreters) als auch die des Kunden im Bestimmungsmitgliedstaat angegeben werden. Für die Annahme von Einfuhranmeldungen haben die Zollbehörden der Mitgliedstaaten Gegenkontrollen eingeführt, mit denen überprüft wird, ob die in den Einfuhranmeldungen nach dem Zollverfahren 42 angegebenen Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern mit den im MIAS erfassten Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern übereinstimmen. Daher ist es wichtig, dass das MIAS auf dem neuesten Stand ist und keine ungültigen Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern enthält.

28 Schnelle Verfahren zur Ungültigerklärung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern verringern die Wahrscheinlichkeit von Mehrwertsteuerbetrug. Daher lassen sich Mehrwertsteuerbetrüger eher in Mitgliedstaaten registrieren, in denen die Verfahren zur Ungültigerklärung langwierig sind. In diesem Zusammenhang stellte der Hof fest, dass in vielen Mitgliedstaaten die Zeitspanne zwischen der Aufdeckung des Mehrwertsteuerbetrugs und der Ungültigerklärung ein besonderes Problem darstellt (siehe Ziffer [30](#)). Die Kommission hat jedoch bisher noch nie Leitlinien für die Ungültigerklärung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern herausgegeben.

29 Nach Angaben von Eurofisc ereignen sich mehr als 20 % der Fälle von Mehrwertsteuerbetrug zwischen der Betrugsaufdeckung und der Ungültigerklärung der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer. Im Jahr 2022 wurde in einem Bericht über einen Fiscalis-Workshop empfohlen, eine gemeinsame Vorgehensweise für die unverzügliche Löschung von Betrügern aus dem MIAS zu entwickeln^{[15](#)}. Der Hof stellt jedoch fest, dass die Behörden einiger Mitgliedstaaten bei diesem Workshop berichtet hatten, dass rasche Maßnahmen zur Ungültigerklärung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern nicht immer möglich seien, da nach ihren nationalen Rechtsvorschriften Voruntersuchungen erforderlich seien, wodurch sich das Verfahren zur Ungültigerklärung in die Länge ziehe.

^{[15](#)} Fiscalis-Workshop zu Instrumenten für die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug, 29./30. November 2022.

30 Bei dem vorstehend genannten Workshop legte die Kommission auch einen Fragebogen vor, aus dem hervorgeht, dass nur 14 Mitgliedstaaten in der Lage sind, eine Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer innerhalb von 15 Tagen für ungültig zu erklären, während 15 Mitgliedstaaten das MIAS unverzüglich aktualisierten. Verzögerungen bei der Aktualisierung der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer im MIAS durch den ausstellenden Mitgliedstaat können erhebliche Auswirkungen auf die Erhebung der Mehrwertsteuer haben (siehe *Kasten 1*).

Kasten 1

Finanzieller Schaden in Form nicht erhobener, geschuldeter Mehrwertsteuer aufgrund einer verspäteten Ungültigerklärung einer Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer im MIAS durch den ausstellenden Mitgliedstaat

Der Hof ermittelte einen Fall, in dem eine deutsche Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer am 1. Juli 2023 für ungültig erklärt, aber von den deutschen Behörden erst 11 Monate später (am 1. Juni 2024) aus dem MIAS gelöscht wurde. In diesem Zeitraum wurden die Ausfuhren nach Belgien im Rahmen des Zollverfahrens 42 fortgesetzt: 260 Einfuhranmeldungen im Jahr 2023 mit 3 070 Warenpositionen mit einem angemeldeten Wert von fast 3,2 Millionen Euro und weitere 186 Einfuhranmeldungen im Jahr 2024 mit 2 200 Warenpositionen mit einem angemeldeten Wert von mehr als 2,9 Millionen Euro.

Der finanzielle Schaden in Form von entgangener Mehrwertsteuer kann allein für diesen Fall auf rund 1,2 Millionen Euro geschätzt werden.

Unstimmigkeiten zwischen dem Status der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer und der Registrierungs- und Identifizierungsnummer für Wirtschaftsbeteiligte

31 Die Registrierungs- und Identifizierungsnummer für Wirtschaftsbeteiligte (*Economic Operators Registration and Identification Number*, EORI-Nummer)¹⁶ ist eine Kennnummer, die im Zollgebiet der Union eindeutig ist und die einem Wirtschaftsteilnehmer oder einer anderen Person von einer Zollbehörde zum Zweck der Registrierung für Zollzwecke zugewiesen wird.

¹⁶ Artikel 1 Nummer 18 der Delegierten Verordnung (EU) [2015/2446](#) der Kommission.

32 Die Gültigkeit der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer eines Wirtschaftsbeteiligten sollte mit der Gültigkeit seiner EORI-Nummer übereinstimmen, um zu verhindern, dass nicht konforme Händler weiterhin in den Genuss der Handelserleichterungen nach dem Zollverfahren 42 kommen.

33 Die Mehrwertsteuer-Richtlinie¹⁷ enthält Bestimmungen über die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer, während in der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates¹⁸ Vorschriften über die Ungültigerklärung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern im MIAS festgelegt sind. Gleichzeitig kann eine EORI-Nummer nach dem gemeinschaftlichen Zollrecht¹⁹ nur unter folgenden Voraussetzungen für ungültig erklärt werden:

- auf Antrag der registrierten Person;
- wenn die Zollbehörde erfährt, dass die registrierte Person die Tätigkeit, für die sie die Registrierung benötigt hat, eingestellt hat.

Bei den Verfahren für die nationale Mehrwertsteuer-Registrierung bzw. Löschung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern und dabei, wie diese Vorgänge mit den EORI-Nummern für die zollamtliche Identifizierung übereinstimmen, bestehen jedoch auf EU-Ebene keine einheitlichen Regelungen.

34 In den fünf für diese Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten untersuchte der Hof, wie die Zollbehörden die Kohärenz zwischen dem Status von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern und dem Status der entsprechenden EORI-Nummern sicherstellten. Der Hof stellte fest, dass mit Ausnahme von Irland in keinem der besuchten Mitgliedstaaten Prüfungen der Kohärenz durchgeführt wurden. Das Beispiel in **Kasten 1** illustriert die Feststellung des Hofs, dass die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer des Wirtschaftsbeteiligten für ungültig erklärt wurde, ohne dass seine EORI-Nummer automatisch für ungültig erklärt wurde. Dadurch konnte der Händler weiterhin Zollvorgänge durchführen und den finanziellen Interessen der EU potenziell schaden.

¹⁷ Kapitel 2 von Titel XI.

¹⁸ Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates.

¹⁹ Artikel 7 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission.

35 Schließlich stellt der Hof fest, dass der Rechtsrahmen für die Mehrwertsteuer keine Bestimmungen über die Kohärenz zwischen dem Status der Mehrwertsteuer- und der EORI-Nummer enthält und dass die Kommission keine diesbezüglichen Leitlinien herausgegeben hat.

Die Kommission unterstützte die Mitgliedstaaten, überwachte aber nicht die Umsetzung

36 Die Kommission ist verpflichtet, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Rechtsrahmens zu unterstützen und zu überwachen, wie ihre zuständigen Behörden Kontrollen durchführen, um einen Missbrauch des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS zu verhindern und aufzudecken. Der Hof untersuchte, welche Maßnahmen die Kommission während des Prüfungszeitraums in diesem Bereich ergriffen hatte und ob sie über die Mittel verfügte, um auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten und ihrer eigenen Überprüfungen eine Schätzung des Umfangs der Nichteinhaltung der Mehrwertsteuervorschriften bei der Einfuhr vorzulegen.

37 Mit der Einführung des Verfahrens IOSS am 1. Juli 2021 wurden die Mehrwertsteuervorschriften für den grenzüberschreitenden elektronischen Handel zwischen Unternehmen und Verbrauchern geändert, indem die Erklärung und Zahlung der Mehrwertsteuer auf Fernverkäufe von Waren mit einem Wert von bis zu 150 Euro, die aus Nicht-EU-Ländern eingeführt werden, vereinfacht wurde.

38 Im selben Jahr stellte die Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien für die korrekte Erhebung der Mehrwertsteuer im Rahmen des Verfahrens IOSS zur Verfügung²⁰. Darüber hinaus leitete sie ein EU-Pilot-Verfahren ein, um die Umsetzung IOSS-bezogener Maßnahmen einmalig zu verifizieren. So sollte die ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften überprüft werden.

²⁰ Import One Stop Shop für die Mehrwertsteuer im elektronischen Geschäftsverkehr.

39 Hinsichtlich der Überwachung durch die Kommission stellte der Hof fest, dass die Kommission seit 2006 keinen Mitgliedstaat besucht hat, um die Durchführung des Zollverfahrens 42 zu überprüfen. Der Hof stellte ferner fest, dass die Kommission nach der Einführung des Verfahrens IOSS im Jahr 2021 keine Überwachungsbesuche in den Mitgliedstaaten durchgeführt hat. Da die Kommission die Umsetzung des Rechtsrahmens für das Zollverfahren 42 und das Verfahren IOSS nicht direkt vor Ort überwacht, erfährt sie von Entwicklungen nur, wenn sie von den Mitgliedstaaten darüber informiert wird.

40 Schließlich sollte die Kommission in der Lage sein, eine datengestützte Schätzung der Mehrwertsteuerlücke im Zusammenhang mit Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr vorzulegen. Diese Schätzung ist notwendig, um die Lücke durch eine geeignete Risikostrategie richtig anzugehen. In diesem Zusammenhang stellt der Hof jedoch fest, dass die Kommission keine quantifizierte Schätzung des Mehrwertsteuerbetrugs im Rahmen des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS vorlegen kann, da der Bericht über die Mehrwertsteuerlücke keine spezifischen Daten zum Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr im Zusammenhang mit diesen Verfahren enthält. Beim Zollverfahren 42 wird im MIAS nicht zwischen normalen innergemeinschaftlichen Umsätzen und innergemeinschaftlichen Umsätzen nach der Einfuhr unterschieden. Für das Verfahren IOSS hat die Kommission keinen umfassenden Vergleich zwischen den angemeldeten Einfuhren und dem Betrag der tatsächlich erhobenen Mehrwertsteuer vorgenommen. Die von EU-Verbrauchern im Rahmen der IOSS-Regelung an chinesische Handelsplattformen gezahlte Mehrwertsteuer beispielsweise gelangt möglicherweise letztlich nicht in den Haushalt des Mitgliedstaats des Verbrauchers.

Schwerwiegende Mängel bei den Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Missbrauchs vereinfachter Einfahrverfahren

Die besuchten Mitgliedstaaten haben keine wirksamen Kontrollen zur Aufdeckung und Bekämpfung des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 eingeführt

41 Die Zoll- und Steuerbehörden der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Kontrollen durchzuführen und wirksam zusammenzuarbeiten, um Missbrauch beim Zollverfahren 42 aufzudecken und zu bekämpfen. Der Hof untersuchte, ob die Mitgliedstaaten wirksame Kontrollen zur Aufdeckung und Bekämpfung solchen Missbrauchs eingeführt haben, und bewertete, ob sie die in diesem Bereich bestehenden Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit wirksam nutzen. Zu diesem Zweck prüfte der Hof eine risikobasierte Stichprobe von 30 Einfuhrzollanmeldungen im Rahmen des Zollverfahrens 42 in den fünf für die Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten.

Die Mehrwertsteuer kann von den Behörden der Mitgliedstaaten aufgrund begrenzter Plausibilitätsprüfungen und wegen Fehlern in den Zollanmeldungssystemen nicht korrekt bewertet werden

42 Die Zollbehörden eines Einfuhrmitgliedstaats sollten die Voraussetzungen für die Mehrwertsteuerbefreiung im Rahmen des Zollverfahrens 42, die für eine Lieferung von Waren gelten, die an einen Bestimmungsort außerhalb ihres Hoheitsgebiets versandt oder befördert werden, systematisch anhand einer Plausibilitätsprüfung kontrollieren. In den Mitgliedstaaten, die Gegenstand seiner vorliegenden Prüfung sind, bewertete der Hof, ob die Zollbehörden systematisch prüfen, ob die Voraussetzungen für die Mehrwertsteuerbefreiung im Rahmen des Zollverfahrens 42 erfüllt sind.

43 Der Hof stellte fest, dass in allen fünf Mitgliedstaaten die Gültigkeit der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer des Einführers oder seines Steuervertreters im Einfuhrmitgliedstaat und des Verbrauchers im Bestimmungsmitgliedstaat automatisch überprüft wird. Die Identität des Inhabers der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer wird jedoch gar nicht überprüft. Folglich ist es möglich, dass die in der Einfuhranmeldung angegebenen Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern nicht mit den Namen und Anschriften des tatsächlichen Einführers/Steuervertreters oder Kunden übereinstimmen. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass nur die slowenischen Zollbehörden in ihrem Anmeldesystem überprüften, ob mehrwertsteuerbefreite Einfuhren von einem Einfuhrmitgliedstaat in einen anderen befördert werden sollten. Dies geschah anhand eines obligatorischen Codes (Y044) im slowenischen Zollanmeldungssystem.

44 Darüber hinaus stellte der Hof bei seinen Kontrollen mehrere Fehler bzw. das Fehlen wichtiger Informationen fest. Einige der aufgedeckten Fehler betrafen falsche Kennnummern für Einführer, Steuervertreter oder Kunden sowie Fälle, in denen der Wert der Waren zu niedrig angegeben wurde (siehe auch [Anhang III](#)).

45 Die Zollbehörden der fünf für diese Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten übermitteln täglich Informationen über im Rahmen des Zollverfahrens 42 mehrwertsteuerbefreite Einfuhren an die Datenbank Surveillance der Kommission. Beim Abgleich der Daten der Zollanmeldungen für den Zeitraum 2021 bis 2023 mit der Datenbank Surveillance stellte der Hof jedoch fest, dass nur etwa zwei Drittel (68 % bzw. 102 der 150 geprüften Anmeldungen) in der Datenbank Surveillance enthalten waren. Die Daten zu Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 in Surveillance sind daher nicht nur ungenau, sondern mit Ausnahme Belgiens auch unvollständig und ermöglichen es Eurofisc und den Bestimmungsmitgliedstaaten nicht, einen Missbrauch des Zollverfahrens 42 unverzüglich aufzudecken.

46 Die Kommission verwendet diese in der Datenbank Surveillance gemeldeten Daten für die Handelsstatistik, und das OLAF analysiert diese Daten, die seine Untersuchungs- und Aufdeckungstätigkeiten im Zollbereich unterstützen, für Betrugsbekämpfungszwecke. Für die Meldung dieser Daten sind die Behörden der Mitgliedstaaten zuständig²¹. Da die Kommission jedoch keinen Zugang zu den Systemen der Mitgliedstaaten hat, ist sie nicht in der Lage, die Vollständigkeit der von ihnen in der Datenbank Surveillance gemeldeten Daten zu überprüfen. Mit ihrem Vorschlag für eine Zollreform will die Kommission diese Einschränkung angehen.

²¹ Artikel 55 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/2447 der Kommission.

47 Diese Schwachstellen haben zur Folge, dass die Behörden der Mitgliedstaaten und Eurofisc die Mehrwertsteuer nicht korrekt bewerten können, was wiederum dazu führt, dass die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, die Mehrwertsteuer ordnungsgemäß zu erheben.

Kein systematischer Abgleich der Einfuhrzolldaten mit den zusammenfassenden Meldungen

48 Unternehmen, die in andere EU-Mitgliedstaaten verkaufen, müssen bei ihrer Steuerbehörde im Einfuhrmitgliedstaat eine sogenannte zusammenfassende Meldung einreichen, die einen Gesamtüberblick über die Produkte gibt, die sie an Unternehmen in anderen EU-Mitgliedstaaten verkauft haben und die im Bestimmungsmitgliedstaat steuerpflichtig sind. Diese Informationen werden dann an die anderen Mitgliedstaaten weitergegeben, was den Steuerbehörden dabei hilft, sicherzustellen, dass die Mehrwertsteuer korrekt verbucht und abgeführt wird. Die Steuerbehörden der Einfuhrmitgliedstaaten sollten die Zolldaten (z. B. den angemeldeten Wert der Steuerbemessungsgrundlage) zu Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 systematisch mit den zusammenfassenden Meldungen des Einführers oder seines Steuervertrüters abgleichen. Die Abgabe einer korrekten zusammenfassenden Meldung ist eine der Voraussetzungen für mehrwertsteuerbefreite innergemeinschaftliche Lieferungen. Diese Abgleiche ermöglichen es den Bestimmungsmitgliedstaaten, die entsprechenden innergemeinschaftlichen Erwerbe zu überprüfen und somit sicherzustellen, dass von der Mehrwertsteuer befreite innergemeinschaftliche Lieferungen im Rahmen des Zollverfahrens 42 nicht unversteuert bleiben. In den fünf erfassten Mitgliedstaaten untersuchte der Hof, ob die Steuerbehörden systematisch die Vollständigkeit und Genauigkeit der zusammenfassenden Meldungen über mehrwertsteuerbefreite Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 überprüfen.

49 Der Hof stellte fest, dass in allen fünf Mitgliedstaaten die Steuerbehörden Zugang zu den Daten über die Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 haben, was bedeutet, dass sie diese Daten mit den entsprechenden zusammenfassenden Meldungen abgleichen können. Er bemerkte jedoch, dass in keinem der fünf Mitgliedstaaten ein systematischer Abgleich der Zolleinfuhrdaten mit diesen Meldungen stattfand. In der Praxis werden solche Gegenkontrollen nicht durchgeführt.

50 Infolgedessen konnte keiner der besuchten Mitgliedstaaten sicherstellen, dass zu jeder Einfuhranmeldung im Rahmen des Zollverfahrens 42 eine zusammenfassende Meldung vorlag, was das Risiko erhöht, dass solche Lieferungen im Bestimmungsmitgliedstaat unversteuert bleiben. Da es in diesen Meldungen keinen spezifischen Indikator zur Unterscheidung zwischen innergemeinschaftlichen Lieferungen im Rahmen des Zollverfahrens 42 und regulären innergemeinschaftlichen Lieferungen gibt, kann es vorkommen, dass Lieferanten versehentlich beide Arten von Lieferungen zusammen melden. Da diese Meldungen nur aggregierte Daten enthalten (z. B. den Gesamtwert der im Meldezeitraum an einen Kunden gelieferten Waren), können die Steuerbehörden außerdem keine Verbindung zwischen den einzelnen Zolleinfuhrdaten im Rahmen des Zollverfahrens 42 und der entsprechenden zusammenfassenden Meldung herstellen.

51 Da die Bestimmungsmitgliedstaaten die zusammenfassenden Meldungen nicht verwenden können, um Informationen über innergemeinschaftliche Lieferungen von mehrwertsteuerbefreiten Einfuhren zu erhalten, können sie die auf diese innergemeinschaftlichen Umsätze geschuldete Mehrwertsteuer auch nicht korrekt festsetzen. Sie sind daher nicht in der Lage, rechtzeitig wirksame Kontrollen durchzuführen, um Missbrauch aufzudecken. Der Hof stellt ferner fest, dass der EU-Rechtsrahmen für das Zollverfahren 42 keine Bestimmungen für wirksame Kontrollen zur Verhinderung von Missbrauch und zum Schutz der finanziellen Interessen der EU enthält. Bislang hat die Kommission keine Leitlinien dazu bereitgestellt, wie diese Schwachstellen im Kontrollrahmen für das Zollverfahren 42 behoben werden können.

52 Da die Einfuhrzolldaten nicht systematisch mit den zusammenfassenden Meldungen abgeglichen werden, können die Mitgliedstaaten nicht sicherstellen, dass der korrekte Mehrwertsteuerbetrag erhoben wird.

Das Fehlen von Kontrollen der Beförderungspapiere bei der Abfertigung und von nachträglichen Kontrollen erhöht die Gefahr des Missbrauchs des Zollverfahrens 42

53 Eine der Voraussetzungen für die Mehrwertsteuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen von Waren, die im Rahmen des Zollverfahrens 42 eingeführt werden, ist der vom Einführer zu erbringende Nachweis, dass die eingeführten Waren dazu bestimmt sind, vom Einfuhrmitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat befördert zu werden. Damit soll der Gefahr begegnet werden, dass Waren, die nach dem Zollverfahren 42 von der Mehrwertsteuer befreit sind, im Einfuhrmitgliedstaat oder in einem anderen Mitgliedstaat auf den Schwarzmarkt gelangen und somit unversteuert bleiben. Solche Beförderungspapiere werden jedoch nur auf Verlangen vorgelegt.

54 Der Hof prüfte in den ausgewählten Mitgliedstaaten, ob die Zollbehörden solche Nachweise verlangten. Er stellte fest, dass nur in Slowenien Kontrollen von Beförderungspapieren bei der Abfertigung durchgeführt werden (siehe auch Ziffer 43). Das Fehlen von Kontrollen der Beförderungspapiere bei der Zollabfertigung (d. h. vor der Überlassung der Waren zum zollrechtlich freien Verkehr durch die Zollbehörden des Einfuhrlandes) sollte durch nachträgliche Kontrollen (d. h. nach der Überlassung der Waren zum zollrechtlich freien Verkehr durch diese Zollbehörden) ausgeglichen werden. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Zollbehörden in den anderen besuchten Mitgliedstaaten (Belgien, Irland, Frankreich und Italien) keine nachträglichen Kontrollen durchführten.

55 Das Fehlen nachträglicher Kontrollen ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Zollbehörden in 11 EU-Mitgliedstaaten diese Kontrollen nicht durchführen können, da sie nicht für die innergemeinschaftliche Mehrwertsteuer zuständig sind. Von den fünf geprüften Mitgliedstaaten gilt dies für die Zollbehörden in Belgien und Frankreich²².

²² In den folgenden Mitgliedstaaten haben die Zollbehörden keine Zuständigkeit für die innergemeinschaftliche Mehrwertsteuer: Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Zypern, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Finnland und Schweden.

Erhebliche Verluste bei der Erhebung der Mehrwertsteuer auf innergemeinschaftliche Lieferungen bei der geprüften Stichprobe von Einfuhren

56 Die Steuerbehörden des Bestimmungsmitgliedstaats sollten kontrollieren, ob der Erwerber die Mehrwertsteuer für innergemeinschaftliche Lieferungen mehrwertsteuerbefreiter Einfuhren abgeführt hat. Der Hof überprüfte, ob der Empfänger der Waren in den Bestimmungsmitgliedstaaten die Mehrwertsteuer in seinen Einfuhrzollanmeldungen im Rahmen des Zollverfahrens 42 korrekt angegeben hatte. Von den 150 Fällen, die der Hof im Rahmen seiner risikobasierten Stichprobe untersuchte, war nur bei 44 (29 %) Mehrwertsteuer ausgewiesen. In 41 Fällen (27 %) wurde keine Mehrwertsteuer erhoben, was einem Mehrwertsteuerverlust von rund 2,6 Millionen Euro entspricht. In 27 Fällen (18 %) konnte die Erhebung der Mehrwertsteuer nicht bestätigt werden, da nur aggregierte Daten vorlagen; der potenzielle Verlust belief sich auf rund 27,4 Millionen Euro. Schließlich gab es in 16 Fällen Fehler bei der Berechnung der Mehrwertsteuer in den Bestimmungsmitgliedstaaten, die auf Fehler in den Zollanmeldungen der Einfuhrmitgliedstaaten zurückzuführen waren (11 %). In weiteren 22 Fällen (15 %) übermittelten die nationalen Behörden dem Hof nicht die für seine Prüfungen erforderlichen Informationen (siehe [Anhang IV](#)).

57 Die hohe Zahl der Fälle, in denen keine Mehrwertsteuer berechnet wurde (27 %) und in denen die Erhebung der Mehrwertsteuer nicht bestätigt werden konnte (18 %), wirkt sich auf die Erhebung der Mehrwertsteuer in den EU-Mitgliedstaaten aus, da die Waren möglicherweise illegal auf dem Schwarzmarkt verkauft werden, ohne dass Mehrwertsteuer erhoben wird.

Die Vorgehensweise der Mitgliedstaaten bei der Aufdeckung und Bekämpfung von Missbrauch im Rahmen des Verfahrens *Import One Stop Shop* ist nicht wirksam

58 Die Zoll- und Steuerbehörden der Mitgliedstaaten sollten über wirksame Kontrollen verfügen, um Missbrauch im Rahmen des Verfahrens IOSS aufzudecken und zu bekämpfen. Der Hof bewertete diese Kontrollen in den fünf für diese Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten. Darüber hinaus untersuchte der Hof für jeden dieser fünf Mitgliedstaaten eine risikobasierte Stichprobe von 30 Einfuhrzollanmeldungen im Rahmen des Verfahrens IOSS und eine Zufallsstichprobe von 10 IOSS-Identifikationsnummern aus den monatlichen Aufstellungen der Zolleinfuhrdaten.

Nur einer der fünf ausgewählten Mitgliedstaaten hat eine Risiko- und Kontrollstrategie in Bezug auf den Missbrauch des Verfahrens IOSS ausgearbeitet

59 Ein zentrales Element eines wirksamen Kontrollsystems gegen den Missbrauch des Verfahrens IOSS besteht darin, dass die Mitgliedstaaten über eine Risiko- und Kontrollstrategie zur Bekämpfung solchen Missbrauchs verfügen. In den fünf für diese Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten verfügten allein die belgischen Zollbehörden über eine spezielle Risiko- und Kontrollstrategie zur Bekämpfung des Missbrauchs des Verfahrens IOSS.

60 Einführer können für das Verfahren IOSS eine Zollanmeldung mit einem reduzierten Datensatz verwenden. Der Hof stellte fest, dass die Angaben in dieser Zollanmeldung für die Zwecke der Risikoanalyse zu begrenzt sind. Der Hauptgrund dafür ist, dass einige Angaben nicht erscheinen, wie z. B. das Ursprungsland, das Bestimmungsland oder das Nettogewicht sowie die Angabe, ob es sich um Verkäufe mit geringem Wert (bis zu 150 Euro) handelt.

Die Mitgliedstaaten sind nicht in der Lage, den Missbrauch des Verfahrens IOSS zu verhindern oder aufzudecken

61 In bestimmten Fällen kann die IOSS-Einfuhrregelung nicht in Anspruch genommen werden, z. B. für Waren, die einheitlichen EU-Verbrauchsteuern unterliegen, oder für Sendungen mit einem Wert von mehr als 150 Euro. Der Mitgliedstaat, in dem die Identifizierung erfolgt, sollte prüfen, ob die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der IOSS-Regelung erfüllt sind. Der Sachwert ist der tatsächliche Kaufpreis der Waren einschließlich Steuern und Abgaben, jedoch ohne Beförderungs- und Versicherungskosten. Derzeit können die Zollbehörden nur die Gültigkeit einer IOSS-Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer überprüfen. Die Zollbehörden sind jedoch nicht in der Lage, die betreffende Identität elektronisch zu überprüfen.

62 Bei der Prüfung der Stichprobe von IOSS-Einfuhranmeldungen stellte der Hof fest, dass die Zollbehörden des Einfuhrmitgliedstaats die Gültigkeit der IOSS-Identifikationsnummern automatisch anhand der IOSS-Datenbank der Kommission überprüfen, die alle von den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten vergebenen IOSS-Identifikationsnummern enthält. Die IOSS-Datenbank enthält jedoch nicht den Namen und die Anschrift des Wirtschaftsbeteiligten, der unter der jeweiligen Nummer geführt wird. Daher ist es nicht möglich, zu überprüfen, ob die angegebene IOSS-Identifikationsnummer von einer berechtigten Partei verwendet wird.

63 Der Hof stellte fest, dass sich die Mitgliedstaaten der Identifizierung (die fünf geprüften Mitgliedstaaten) hauptsächlich auf die Erhebung der Mehrwertsteuer bei den Lieferanten von IOSS-Waren und deren Weiterleitung an den Mitgliedstaat, in den die Waren geliefert wurden (Mitgliedstaat des Verbrauchs), konzentrierten. Hingegen wurde die Einhaltung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der IOSS-Regelung beispielsweise nicht überprüft.

64 Darüber hinaus ermittelte der Hof bei seinen Besuchen keine nachträglichen Prüfungen und Kontrollen bei Einführen oder Kontrollen des Fernverkaufs von im Rahmen des Verfahrens IOSS eingeführten Waren. Nachträgliche Prüfungen würden einen Ausgleich für die begrenzten Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung schaffen, wie es mehrere Fehler bestätigen, die der Hof im Zuge seiner Stichprobenprüfung feststellte (siehe *Anhang III*). Vertreter der Behörden der ausgewählten Mitgliedstaaten teilten dem Hof jedoch mit, dass sie an der Einführung von Pilotprüfungen arbeiten oder dass sie die Ausarbeitung einer Kontrollstrategie für Waren mit geringem Wert planten, die im Rahmen des Verfahrens IOSS eingeführt werden.

65 Angesichts der festgestellten Mängel reichen die derzeitigen Kontrollen der Mitgliedstaaten bezüglich des IOSS nicht aus, um einen Missbrauch des Verfahrens IOSS zu verhindern oder aufzudecken.

Der Mitgliedstaat des Verbrauchs kann nicht sicherstellen, dass der korrekte Mehrwertsteuerbetrag erhoben wird

66 Um sicherzustellen, dass die korrekten Mehrwertsteuerbeträge im Mitgliedstaat des Verbrauchs erhoben werden, sollte ein Vergleich zwischen der Bemessungsgrundlage der eingeführten Waren (Zollanmeldung im Einfuhrland) und den Verkäufen (IOSS-Mehrwertsteuererklärung im Mitgliedstaat der Identifizierung) vorgenommen werden. Ist der zweite Betrag erheblich niedriger als der erste, sollten die Gründe für den Mehrwertsteuerfehlbetrag ermittelt werden.

67 Allerdings kann nur der Mitgliedstaat der Identifizierung auf die für diese Analyse erforderlichen Daten zugreifen, während der Mitgliedstaat des Verbrauchs keinen Zugang zu ihnen hat. Der Mitgliedstaat des Verbrauchs, der rechtlich befugt ist, seine eigene Mehrwertsteuer anzupassen, kann daher keine Korrekturmaßnahmen ergreifen. Nur wenn der Mitgliedstaat des Verbrauchs auch der Mitgliedstaat der Identifizierung ist, hat er Zugang zu den dazu erforderlichen Daten.

IOSS-Daten können nicht verwendet werden, um absichtliche Steuerverkürzungen durch Händler aufzudecken

68 Der Hof ermittelte mehrere Fälle, in denen der Wert der Waren und damit die Mehrwertsteuer vom Einführer zu niedrig angegeben waren, insbesondere bei Smartphones, Textilien, Schuhen und Schmuck, sowie mehrere Anmeldungen, für die die Inanspruchnahme des IOSS-Einfuhrsystems nicht zulässig war (siehe *Anhang III*). Beispielsweise ermittelte der Hof in Belgien einen Fall, bei dem für Smartphones ein Wert von 0,01 Euro angegeben worden war.

69 Wird ein zu niedriger Wert für Verkäufe angegeben, um die Besteuerung teilweise zu umgehen, kann ein Händler die Waren im Einfuhrmitgliedstaat zu einem niedrigen Wert anmelden, sie aber im Mitgliedstaat des Verbrauchs zu einem höheren Preis verkaufen. Um einen solchen Missbrauch aufzudecken, muss daher ein Vergleich (durch den Mitgliedstaat der Identifizierung) zwischen den IOSS-Einfuhranmeldungen und den Verkäufen der Wirtschaftsbeteiligten vorgenommen werden. Das Problem besteht darin, dass der Mitgliedstaat der Identifizierung diese Kontrolle nicht durchführen kann, da er keinen Zugang zu den IOSS-Einfuhranmeldungen hat. Er hat nur Zugang zu den monatlichen IOSS-Aufstellungen aus der Surveillance-Datenbank der Kommission, die auf aggregierte Daten beschränkt sind und für solche Kontrollen nicht verwendet werden können. Somit muss sich der Mitgliedstaat der Identifizierung an die Steuerbehörden jedes Einfuhrmitgliedstaats wenden, die die Einfuhrdaten von ihrer Zollverwaltung anfordern müssen. Der Hof untersuchte, ob diese monatlichen Aufstellungen in den ausgewählten Mitgliedstaaten verfügbar waren und ob deren Steuerbehörden ihren Inhalt mit den in den IOSS-Mehrwertsteuererklärungen angegebenen Werten abgleichen.

70 Der Hof stellte fest, dass beim Zugang der Steuerbehörden der Mitgliedstaaten zu den monatlichen IOSS-Aufstellungen in Surveillance Schwierigkeiten und Verzögerungen auftraten. Darüber hinaus enthält die Datenbank Surveillance zum IOSS nur Informationen über den Mitgliedstaat, in dem der Händler für das Verfahren IOSS registriert ist (Mitgliedstaat der Identifizierung), und über den Einfuhrmitgliedstaat, nicht aber über den Mitgliedstaat, in dem die Waren verbraucht werden.

Die IOSS-Daten sind nach wie vor unzuverlässig und unvollständig und verhindern wirksame Kontrollen

71 Theoretisch sollten die Bemessungsgrundlage der in einer IOSS-Mehrwertsteuererklärung gemeldeten Verkäufe und der entsprechende Betrag für die Einfuhren im Rahmen des Verfahrens IOSS, der für denselben Monat in der Datenbank Surveillance 3 erfasst wird, übereinstimmen. Bei seinen Besuchen in den ausgewählten Mitgliedstaaten gaben jedoch alle zuständigen Behörden dem Hof gegenüber an, es gebe Abweichungen zwischen den monatlichen IOSS-Berichten und den IOSS-Mehrwertsteuererklärungen. Die wichtigsten Gründe für diese Abweichungen waren unterschiedliche Meldezeiträume, Übermittlungsfehler in den Einfuhrzollsystemen, Fehler der Anmelder, Wechselkursschwankungen, zurückgeschickte Waren und betrügerisch erlangte IOSS-Nummern. Im Jahr 2023 richteten die französischen Zollbehörden eine Pilotarbeitsgruppe ein, um datenwissenschaftliche Modelle zu bestimmen, mit denen die mit dem IOSS verbundenen Risiken bestmöglich gehandhabt werden können.

72 Im Ergebnis stellte der Hof fest, dass in keinem der fünf für diese Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten die IOSS-Einfuhrdaten in den monatlichen Aufstellungen systematisch mit den Angaben in den IOSS-Mehrwertsteuererklärungen abgeglichen werden.

Mängel bei der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und EU-Einrichtungen

73 Die Mitgliedstaaten und die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sollten wirksam zusammenarbeiten, um den Missbrauch des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS zu verhindern und zu bekämpfen. Der Hof untersuchte, wie die Mitgliedstaaten auf bilateraler oder multilateraler Ebene sowie mit den EU-Einrichtungen zusammenarbeiten und wie die EU-Einrichtungen untereinander zusammenarbeiten.

Die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist umständlich und Eurofisc hat unzureichende Befugnisse

74 Um den Missbrauch des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS zu bekämpfen, ist eine Zusammenarbeit innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen ihnen erforderlich. Zur Erleichterung dieser Zusammenarbeit wurde ein Forum für multilaterale Zusammenarbeit (Eurofisc) eingerichtet.

Die Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und Steuerverwaltungen innerhalb eines Mitgliedstaates funktionieren gut

75 In den einzelnen Mitgliedstaaten sollten die Zoll- und Steuerbehörden alle für die Festsetzung der Mehrwertsteuer erforderlichen Informationen austauschen. Der Hof bewertete in den ausgewählten Mitgliedstaaten, ob die Zoll- und Steuerbehörden wirksam zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass der korrekte Mehrwertsteuerbetrag erhoben wird.

76 Hinsichtlich der Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Bekämpfung des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS stellte der Hof fest, dass die Zoll- und Steuerbehörden im Rahmen regelmäßiger Treffen und durch E-Mail-Korrespondenz zusammenarbeiten und Informationen austauschen.

77 Der Hof stellte jedoch auch Unterschiede bei den Kooperationsvereinbarungen zwischen den Zoll- und Steuerbehörden in den fünf besuchten Mitgliedstaaten fest. In Irland und Slowenien arbeiten die Zoll- und Steuerbehörden innerhalb einer integrierten Organisationsstruktur und haben Zugang zu allen Systemen und Daten einschließlich des MIAS. In Belgien und Frankreich bestehen formelle Kooperationsvereinbarungen zwischen den Zoll- und den Steuerbehörden. In Italien ist die Aufteilung der operativen Zuständigkeiten für die Betrugsbekämpfung zwischen der Zoll- und der Steuerverwaltung per Rechtsvorschrift geregelt.

Die Kooperationsvereinbarungen zwischen den jeweiligen Steuer- und Zollverwaltungen verschiedener Mitgliedstaaten sind umständlich

78 Die Steuer- und Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten sollten auch grenzüberschreitend zusammenarbeiten und Informationen austauschen, um die korrekte Festsetzung der Mehrwertsteuer zu erleichtern und Betrug im Zusammenhang mit dem Zollverfahren 42 und dem Verfahren IOSS zu verhindern und zu bekämpfen. Der Hof untersuchte in den für diese Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten, ob ihre Steuer- und Zollbehörden wirksam zusammenarbeiten.

79 Der Hof stellt fest, dass der EU-Rechtsrahmen weder einen direkten Austausch von Auskunftsersuchen zwischen den Steuer- und Zollbehörden verschiedener Mitgliedstaaten noch einen zentralen EU-weiten Informationsaustausch in Echtzeit vorsieht. Steuerbehörden, die Zollinformationen von einem anderen Mitgliedstaat benötigen, müssen sich daher mit ihrer nationalen Zollbehörde in Verbindung setzen, die das Ersuchen an die andere nationale Zollbehörde weiterleitet. Die entsprechende Antwort wird dann an die nationale Zollbehörde übermittelt, die sie an die ersuchende Steuerbehörde weiterleitet. Dies ist zu zeitaufwändig und behindert die rasche Aufdeckung von Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr.

Die Zusammenarbeit im Rahmen von Eurofisc funktioniert gut, aber Eurofisc fehlt die Befugnis, die Registrierung von Missing Traders im Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem auszusetzen oder zu löschen

80 Das Netzwerk Eurofisc²³ wurde zu dem Zweck eingerichtet, die multilaterale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug zu fördern und zu erleichtern. Die Mitgliedstaaten sollten im Rahmen von Eurofisc zusammenarbeiten, um den raschen Austausch, die Verarbeitung und Analyse gezielter Informationen über grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug sicherzustellen und Folgemaßnahmen zu koordinieren. Die Kommission unterstützt Eurofisc technisch und logistisch. Der Hof prüfte die Zusammenarbeit im Rahmen von Eurofisc in den fünf ausgewählten Mitgliedstaaten.

81 Die Teilnahme der Mitgliedstaaten an Eurofisc ist freiwillig. Im Rahmen des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS beteiligten sich alle fünf Mitgliedstaaten in den Bereichen innergemeinschaftlicher Missing-Trader-Mehrwertsteuerbetrug (d. h. ein Unternehmen verkauft eine Ware oder Dienstleistung, stellt die Mehrwertsteuer in Rechnung und verschwindet anschließend, ohne die Mehrwertsteuer an die zuständigen nationalen Steuerbehörden abzuführen) und elektronischer Geschäftsverkehr (siehe Ziffer 12). Der Hof stellte ein hohes Maß an aktiver Zusammenarbeit in diesen Bereichen und eine gute Nutzung des Instruments zur Transaktionsnetzanalyse seitens der Steuerbehörden fest. Dieses Instrument ermöglicht den raschen Austausch und die Verarbeitung von Mehrwertsteuerdaten und versetzt Eurofisc in die Lage, verdächtige Netzwerke früher und effizienter aufzudecken. Es bietet auch eine Plattform für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen nationalen Steuerbeamten.

²³ Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates.

82 Zwar betrachteten alle in den fünf Mitgliedstaaten befragten Vertreter der Steuerverwaltungen dieses Instrument als sehr nützlich für die Aufdeckung von Betrug im Rahmen des Zollverfahrens 42, doch wiesen einige von ihnen darauf hin, dass die Zeitnähe der Überprüfungen und der Einstufung von Händlern in den Mitgliedstaaten im Allgemeinen verbessert werden müssten. Beim Zollverfahren 42 werden durch das derzeitige System für den Austausch von Daten über ausländische Einführer nur Steuervertreter erfasst, was die Aufdeckung von Betrug erschwert, da der tatsächliche Einführer nicht genannt wird.

83 Schließlich stellte der Hof in Bezug auf das Verfahren IOSS fest, dass die Teilnehmer im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs einen praktischen Leitfaden für den Abgleich von IOSS-Mehrwertsteuererklärungen ausgearbeitet hatten. Er stellte fest, dass die besuchten Mitgliedstaaten Eurofisc durch ihre aktive Beteiligung im Allgemeinen gut nutzen, was für die Bekämpfung von grenzüberschreitendem Mehrwertsteuerbetrug von entscheidender Bedeutung ist.

84 Der Hof prüfte ferner, wie wirksam die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen von Eurofisc für den raschen Austausch, die Verarbeitung und Analyse gezielter Informationen über grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug sowie die Koordinierung von Folgemaßnahmen ist. Der Hof stellte fest, dass die geprüften Mitgliedstaaten aktiv zusammenarbeiteten, indem sie Händler bei Bedarf zeitnah einstuften und anschließend – ausgehend von Hinweisen auf Mehrwertsteuerbetrug vom Instrument zur Transaktionsnetzanalyse von Eurofisc – Ermittlungen durchführten.

85 Nach Ansicht von Vertretern von Eurofisc besteht eine Korrelation zwischen dem Umfang des Mehrwertsteuerbetrugs in den Mitgliedstaaten und der Zeitspanne, die bis zur Löschung oder Aussetzung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern im MIAS vergeht (siehe Ziffern **26–30**). Im Falle von Mitgliedstaaten mit langwierigen Verfahren zur Ungültigerklärung würde eine vorsorgliche Aussetzung oder Löschung der Registrierung von Missing Traders bei Betrugsverdacht eine Kumulierung von Schäden zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU verhindern. In diesem Zusammenhang stellt der Hof fest, dass Eurofisc nicht befugt ist, stark risikobehaftete Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern im MIAS selbst auszusetzen oder zu löschen, da dies eine Übertragung der Steuerhoheit von den Mitgliedstaaten voraussetzen würde.

Das Potenzial der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit den EU-Einrichtungen bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr im Rahmen vereinfachter Zollverfahren wird nicht voll ausgeschöpft

Begrenzte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit dem OLAF und Europol im Bereich der vereinfachten Zollverfahren bei der Einfuhr

86 Die Mitgliedstaaten sollten dem OLAF und Europol sachdienliche Informationen übermitteln, damit diese im Einklang mit ihren Mandaten geeignete Maßnahmen in Betracht ziehen können. Der Hof untersuchte, ob die zuständigen Behörden in den fünf im Zuge dieser Prüfung besuchten Mitgliedstaaten wirksam mit dem OLAF und Europol zusammenarbeiten, um den Missbrauch im Rahmen des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS zu bekämpfen.

87 Der Hof stellte fest, dass sich die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit dem OLAF in Zoll- und Steuerangelegenheiten hinsichtlich des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 bis vor Kurzem auf Betrug durch Unterbewertung beschränkte. Im Jahr 2024 begann das OLAF, sich auf die Umgehung von Einfuhrabgaben und Mehrwertsteuer auf Waren, die vorschriftswidrig in die EU eingeführt und über den elektronischen Handel an Endverbraucher versandt werden, zu konzentrieren und mit den Mitgliedstaaten in diesem Bereich zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus ist das OLAF auch aktiv daran beteiligt, Knotenpunkte für die Mehrwertsteuerregistrierung von Briefkastenfirmen zu ermitteln, die in Systemen des Zollbetrugs im Bereich der Mehrwertsteuer als betrügerische Einführer eingesetzt werden. Schließlich hat das OLAF seit 2024 im Rahmen des *Import One Stop Shop* Untersuchungen eingeleitet, die die Umgehung von Einfuhrabgaben und den Mehrwertsteuerbetrug bei Einfuhren über Online-Plattformen aus Drittstaaten betreffen. Dazu gehört ein umfassender Abgleich von Einfuhr- und Mehrwertsteuerdaten unter Verwendung fortgeschrittener Analyseinstrumente, um Mehrwertsteuer-Hinterziehung aufzudecken.

88 Die Zoll- und Steuerbehörden der Mitgliedstaaten arbeiten nicht direkt mit Europol zusammen, sondern nur über operative Maßnahmen, die im Rahmen des EU-Instruments für die multidisziplinäre und behördenübergreifende operative Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf EU-Ebene durchgeführt werden²⁴. Die fehlende direkte Zusammenarbeit mit Europol ist auf Beschränkungen des Informationsaustauschs zurückzuführen, die vom Rechtsrahmen der Mitgliedstaaten abhängen (z. B. gelten einige Zollbehörden nicht als Strafverfolgungsbehörden). Diese indirekte Zusammenarbeit birgt die Gefahr von Verzögerungen bei Ermittlungen, unvollständigen Informationen, geringerer Effizienz und vermehrtem Betrug zum Nachteil der EU.

Reibungslose Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der EUStA bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug, aber Mehrwertsteuerbetrug im Zusammenhang mit nationalen direkten Steuern fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich der EUStA

89 Die Mitgliedstaaten sollten mit der EUStA bei der Ermittlung und Verfolgung von grenzüberschreitendem Mehrwertsteuerbetrug (z. B. Betrug im Rahmen des Zollverfahrens 42, wenn Waren in einen Mitgliedstaat eingeführt und ohne Abrechnung der Mehrwertsteuer in andere Mitgliedstaaten verbracht werden) ab einem Betrag von 10 Millionen Euro zusammenarbeiten²⁵. Der Hof untersuchte die Zusammenarbeit der fünf besuchten Mitgliedstaaten mit der EUStA bei grenzüberschreitendem Mehrwertsteuerbetrug im Rahmen des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS sowie die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten relevante Fälle ausgehend von diesem Schwellenwert ermittelten.

90 Der Hof stellte fest, dass die ausgewählten Mitgliedstaaten, die sich an der EUStA beteiligen (Belgien, Frankreich, Italien und Slowenien), in allen Fällen, in denen grenzüberschreitender Mehrwertsteuerbetrug in Höhe von mehr als 10 Millionen Euro untersucht und strafrechtlich verfolgt wird, mit ihr zusammenarbeiten. Irland, das sich nicht an der EUStA beteiligt, hat kürzlich sein Strafjustizgesetz (*Criminal Justice Act*) geändert, um die Rechtshilfe in Strafsachen, die von der EUStA untersucht werden, zu erleichtern.

²⁴ Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen.

²⁵ Verordnung (EU) 2017/1939.

91 Die Vertreter eines Mitgliedstaats teilten dem Hof jedoch mit, dass die Berechnung des Schwellenwerts von 10 Millionen Euro im Zusammenhang mit dem Zollverfahren 42 unter Umständen problematisch ist. Konkret zögerten die Mitgliedstaaten, der EUStA Fälle von Mehrwertsteuerbetrug unterhalb des Schwellenwerts von 10 Millionen Euro zu melden, wenn sie nicht sicher waren, dass andere Mitgliedstaaten betroffen waren.

92 Der Hof stellt ferner fest, dass Verstöße betreffend die Mehrwertsteuer und betreffend die direkten nationalen Steuern häufig untrennbar miteinander verbunden sind (z. B., wenn ein Mehrwertsteuerbetrüger eine Immobilie in einem Mitgliedstaat erwirbt, ohne die Grunderwerbsteuer zu entrichten). Die EUStA hat jedoch keine Befugnisse zur Ermittlung und Verfolgung von Straftaten im Bereich der direkten Steuern, die sich auf die nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten auswirken. Selbst wenn der Schaden bei der Mehrwertsteuer auf Einfuhren 10 Millionen Euro übersteigt und somit in den Zuständigkeitsbereich der EUStA fallen würde, ist dies nicht der Fall, wenn der Mehrwertsteuerbetrag mit nationalen direkten Steuern im Zusammenhang steht.

Rechtsvorschriften über die gemeinsame Nutzung von Daten und den Informationsaustausch behindern die Zusammenarbeit zwischen Eurofisc und OLAF/Europol

93 In seinem Sonderbericht über innergemeinschaftlichen Mehrwertsteuerbetrug²⁶ empfahl der Hof der Kommission und den Mitgliedstaaten, rechtliche Hindernisse auszuräumen, die dem Informationsaustausch im Wege stehen, und dem OLAF und Europol Zugang zu MIAS- und Eurofisc-Daten zu gewähren (Empfehlung 12). Im Jahr 2018 wurde die Empfehlung des Hofes durch eine rechtliche Änderung²⁷ umgesetzt, die es Eurofisc ermöglicht, gezielte Informationen von Europol und dem OLAF anzufordern. Hingegen haben das OLAF und Europol nach wie vor keinen Zugang zu MIAS- und Eurofisc-Daten, und es gibt auch keine Bestimmungen, die ihnen Informationsabfragen bei Eurofisc ermöglichen, was für die Stärkung einer wirksamen Zusammenarbeit im Bereich der Mehrwertsteuer von entscheidender Bedeutung ist. Die Kommission erwägt derzeit eine Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010. Im Rahmen dieser Überarbeitung hat das OLAF die dafür zuständigen Dienststellen der Kommission aufgefordert, die oben genannten Mängel zu beheben.

²⁶ Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 24/2015: Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs](#).

²⁷ Verordnung (EU) 2018/1541 des Rates.

94 Der Hof stellte fest, dass infolge dieser Schwachstelle im Prüfungszeitraum 2021–2023 zwischen Eurofisc und dem OLAF in keine Richtung ein Informationsaustausch stattfand, was eine ineffiziente Zusammenarbeit zur Folge hatte. So hat das OLAF beispielsweise keinen Zugang zu den Daten der Transaktionsnetzanalyse (TNA), was es daran hindert, effiziente Verwaltungsuntersuchungen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durchzuführen. Im Rahmen der Überprüfung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 hat das OLAF gefordert, Zugang zu den einschlägigen TNA-Daten zu erhalten. Da das OLAF keinen Zugang zu den Eurofisc-Daten hat und nicht auf eigene Initiative um Informationen ersuchen kann, ist es nur eingeschränkt in der Lage, zollrechtliche Verwaltungsuntersuchungen zu Mehrwertsteuerbetrug durchzuführen.

95 Ebenso wäre der Zugang von Europol zu dem von Eurofisc betriebenen TNA-Instrument von entscheidender Bedeutung für die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug, da Europol dadurch in die Lage versetzt würde, Informationen abzugleichen und Mehrwertsteuerbetrug sowie Verbindungen zu kriminellen Netzen frühzeitig aufzudecken. Die Mitglieder von Eurofisc teilten dem Hof jedoch mit, dass die Zusammenarbeit mit Europol durch rechtliche Beschränkungen und den Rechtsrahmen in Bezug auf das Steuergeheimnis in den Mitgliedstaaten eingeschränkt ist. Als "EU restricted" eingestufte Verschlusssachen dürfen nicht zwischen Europol und Eurofisc ausgetauscht werden. Auch dürfen Eurofisc-Mitglieder solche Informationen nicht untereinander austauschen. Folglich darf Europol Eurofisc nur Informationen zur Verfügung stellen, die nicht als Verschlusssache eingestuft sind. Der fehlende Zugang zu den Eurofisc-Daten schränkt die Möglichkeiten von Europol ein, Gruppen der organisierten Kriminalität, die hinter Mehrwertsteuerbetrug stehen, zu identifizieren und zu zerschlagen.

96 Im Jahr 2019 wurde im Rahmen des Programms "Fiscalis" ein Leitfaden für die Zusammenarbeit zwischen Eurofisc und Europol/OLAF ausgearbeitet (siehe Ziffer 10). Dieser ist jetzt bereits veraltet, da er die im Juni 2021 aufgenommene operative Tätigkeit der EUStA nicht berücksichtigt. Darüber hinaus startete Eurofisc 2021 ein Pilotprojekt zur Übermittlung von Auskunftsersuchen an Europol und übermittelte vier Ersuchen zu verschiedenen großen Fällen von Mehrwertsteuerbetrug. In den letzten Jahren hat Europol jedoch nicht mit Eurofisc zusammengearbeitet, da es seit 2022 keine entsprechenden Ersuchen mehr erhalten hat.

Die Rechtsrahmen führen zu zeitaufwendigen Verfahren, die sich auf die Wirksamkeit der Bearbeitung von Mehrwertsteuer-Betrugsfällen durch das OLAF und die EUStA auswirken

97 Die 2021 geschlossene Kooperationsvereinbarung zwischen dem OLAF und der EUStA zielte darauf ab, eine enge Zusammenarbeit bei der Ausübung ihrer Ermittlungs- und Strafverfolgungsbefugnisse zu ermöglichen. Der Hof bewertete, ob die Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und der EUStA wirksam war und auf einem rechtzeitigen Austausch von Informationen über Fälle, in denen ein begründeter Verdacht auf Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr vorliegt, beruhte.

98 Um Mehrwertsteuerverluste im Zusammenhang mit dem Missbrauch des Zollverfahrens 42 und einer Unterbewertung zu ermitteln, muss das OLAF zunächst Untersuchungshandlungen durchführen, um festzustellen, ob der angemeldete Zollwert zuverlässig ist. Darüber hinaus ist das OLAF gemäß dem Rechtsrahmen verpflichtet, der EUStA unverzüglich Strafverfahren zu melden, in denen ein begründeter Verdacht auf eine Straftat besteht. Anschließend setzt das OLAF seine Untersuchung aus, damit die EUStA in Bezug auf die übermittelten Informationen tätig werden kann, und eröffnet gegebenenfalls ergänzende Fälle, um administrative Sicherungsmaßnahmen zum Schutz der betroffenen finanziellen Interessen (z. B. Einfuhrgarantien) zu ergreifen.

99 Die EUStA überprüft und analysiert dann erneut die vom OLAF, den nationalen Zollbehörden und den Steuerbehörden zusammengetragenen Beweismittel, um festzustellen, ob eine Strafverfolgung wegen Mehrwertsteuerbetrugs hinreichend begründet ist. Für die EUStA ist es wichtig, dass die Beweismittel in Strafverfahren zur Verfügung stehen und zulässig sind. Dieser Gesamtprozess, an dem verschiedene Akteure auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten beteiligt sind und bei dem rechtliche Rahmenbedingungen eingehalten werden müssen, ist zeitaufwendig.

100 Der Hof stellte fest, dass das OLAF der EUStA zwischen 2021 und 2023 12 Fälle von Missbrauch des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS übermittelte und dass das OLAF die EUStA im Jahr 2021 in zwei Fällen unterstützte. Im gleichen Zeitraum hat die EUStA insgesamt sechs vom OLAF vorgeschlagene ergänzende Fälle angenommen.

101 Unterdessen hat die EUStA keinen direkten und unmittelbaren Zugang zu allen erforderlichen Steuer- und Zolldaten, was schnelle und wirksame Ermittlungen und Einziehungen von Vermögenswerten behindert. Beispielsweise ist für Informationen, die von nationalen Steuerbehörden an den Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden übermittelt werden, die vorherige Zustimmung der nationalen Behörden erforderlich, damit diese Informationen in Strafsachen verwendet werden können. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die EUStA nicht für Mehrwertsteuerbetrug im Zusammenhang mit nationalen direkten Steuern zuständig ist, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, was sie daran hindert, die finanziellen Interessen der EU umfassend zu schützen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

102 Insgesamt gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die finanziellen Interessen der EU und der Binnenmarkt nicht ausreichend vor Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr geschützt sind, wenn das Zollverfahren 42, das für Einführer aus der EU im innergemeinschaftlichen Handel eine Mehrwertsteuerbefreiung vorsieht, und der *Import One Stop Shop* – eine Sonderregelung für Fernverkäufe eingeführter Waren – für Zollanmeldungen genutzt werden. Die in diesem Rahmen verfügbaren Maßnahmen reichen nicht aus, um Betrug bei der Anwendung dieser Mehrwertsteuerbefreiungen wirksam zu verhindern und aufzudecken oder ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Handelserleichterungen und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU zu wahren.

103 Der Hof ermittelte Lücken und Unstimmigkeiten im EU-Rechtsrahmen für das Zollverfahren 42 bei der Einfuhr und für den *Import One Stop Shop*, die zusammengenommen ein erhebliches Missbrauchsrisiko und ein Risiko für den Schutz der finanziellen Interessen der EU mit sich bringen. Insbesondere sind die Sanktionen und Strafen in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Der Hof stellte ferner fest, dass es in der EU keine einheitlichen Vorschriften für das Zollverfahren 42 in Bezug auf das Erlangen des Status eines Steuervertreters gibt. Darüber hinaus stellte der Hof in den besuchten Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Ungültigerklärung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern sowie Unstimmigkeiten zwischen dem Status der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer und der Registrierungs- und Identifizierungsnummer für Wirtschaftsbeteiligte fest (siehe Ziffern [19–35](#)).

Empfehlung 1 – Den Rechtsrahmen für vereinfachte Zollverfahren bei der Einfuhr stärken, um eine größere Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen

Der Hof empfiehlt der Kommission, bei ihren Vorschlägen zur Überarbeitung der Rechtsvorschriften folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- a) Einführung standardisierter Vorschriften für die Benennung von Steuervertretern;
- b) Festlegung standardisierter Vorschriften für die zeitnahe Ungültigerklärung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern;
- c) Sicherstellung, dass Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern von Steuerpflichtigen oder ihren Steuervertretern, die die Vorschriften über Steuerbefreiungen für innergemeinschaftliche Umsätze dauerhaft nicht einhalten, im Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem unverzüglich für ungültig erklärt oder ausgesetzt werden;
- d) Sicherstellung, dass Registrierungs- und Identifizierungsnummern für Wirtschaftsbeteiligte, die die Zoll- und Steuervorschriften dauerhaft nicht einhalten, unverzüglich für ungültig erklärt oder ausgesetzt werden;
- e) Sicherstellung der Kohärenz zwischen dem Status der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer und der Registrierungs- und Identifizierungsnummer für Wirtschaftsbeteiligte im Falle nicht konformer Händler.

Zeitrahmen: 2028

104 Die Kommission hat die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der jüngsten Änderungen der Rechtsvorschriften unterstützt, aber ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS vor Ort nicht angemessen überwacht. Insbesondere stellte die Kommission den Mitgliedstaaten nach der Einführung des Verfahrens IOSS zeitnah Leitlinien zur Verfügung. Allerdings hat die Kommission im Rahmen des Zollverfahrens 42 (seit 2006) und des Verfahrens IOSS (seit 2021) keine Überwachungsbesuche in den Mitgliedstaaten durchgeführt. Darüber hinaus sollte angesichts des Vorschlags zur Reform des Zollkodex der Union, der die obligatorische Nutzung der IOSS-Regelung und die Abschaffung des Schwellenwerts von 150 Euro vorsieht, eine eingehende Analyse der IOSS-Regelung in Betracht gezogen werden. Vor diesem Hintergrund ist der Hof der Auffassung, dass die Kommission derzeit nicht in der Lage ist, eine Schätzung der Mehrwertsteuerlücke im Zusammenhang mit Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr vorzulegen (siehe Ziffern **36–40**).

Empfehlung 2 – Eine eingehende Analyse des Rechtsrahmens und seiner Umsetzung durchführen

Die Kommission sollte eine eingehende Analyse zum Rechtsrahmen für Mehrwertsteuerbefreiungen beim innergemeinschaftlichen Handel mit eingeführten Waren und für die Sonderregelung betreffend Fernverkäufe eingeführter Waren sowie zur Umsetzung dieses Rechtsrahmens in den Mitgliedstaaten vornehmen.

Zeitrahmen: 2028

105 Bei seiner Prüfung stellte der Hof auch erhebliche Mängel in den Kontrollrahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS fest. Einige dieser Mängel sollen durch das ViDA-Paket und den Vorschlag für eine Zollreform behoben werden. Im Rahmen des Zollverfahrens 42 sind jedoch noch keine verstärkten Kontrollen vorgesehen oder vorhanden, um sicherzustellen, dass eingeführte Waren dazu bestimmt sind, vom Einfuhrmitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat befördert oder versandt zu werden (siehe Ziffern **41–72**).

Empfehlung 3 – Analysieren, welchen Nutzen es hätte, wenn die Mitgliedstaaten systematisch Beförderungspapiere für Sendungen im Rahmen des Zollverfahrens 42 verlangen würden

Der Hof empfiehlt der Kommission,

- a) im Interesse der Bekämpfung des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 zu analysieren, welchen Nutzen es hätte, wenn die Mitgliedstaaten bei der Einfuhr verlangen würden, dass systematisch ein Nachweis vorgelegt wird, aus dem hervorgeht, dass die eingeführten Waren dazu bestimmt sind, aus dem Einfuhrmitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat befördert oder versandt zu werden;
- b) das im Zuge der Prüfung ermittelte vorbildliche Verfahren zu fördern, für die im Rahmen des Zollverfahrens 42 eingeführten Waren Beförderungspapiere zu verlangen.

Zeitrahmen: 2028

106 Der Hof stellte auch Mängel bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Einrichtungen auf EU-Ebene bei der Bekämpfung des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS fest. Die Verfahren für die Zusammenarbeit der Zoll- und Steuerverwaltungen zur Bekämpfung dieses Missbrauchs unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten, aber der Hof stellte fest, dass sie insgesamt gut funktionieren. Die bilateralen Kooperationsvereinbarungen zwischen den jeweiligen Steuer- und Zollverwaltungen verschiedener Mitgliedstaaten sind jedoch aufgrund des indirekten Informationsaustauschs zwischen den Steuer- und Zollbehörden verschiedener Mitgliedstaaten zu umständlich. Die rasche Aufdeckung von Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr wird dadurch behindert. Im Vergleich dazu funktioniert die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen von Eurofisc gut, wobei dem Netzwerk jedoch die Befugnis fehlt, die Registrierung von Missing Traders im MIAS präventiv auszusetzen oder zu löschen (siehe Ziffern **73–85**).

107 Was die Zusammenarbeit mit Einrichtungen auf EU-Ebene im Bereich des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS betrifft, so stellte der Hof fest, dass die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit dem OLAF und Europol begrenzt ist und nicht zur wirksamen Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug bei der Einfuhr beiträgt. Die Zusammenarbeit mit der EUStA funktioniert im Vergleich besser, wenn auch mit Einschränkungen, da die EUStA nicht für Steuerbetrug, der mit direkten Steuern zusammenhängt, zuständig ist. Schließlich stellte der Hof in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen auf EU-Ebene fest, dass die Rechtsvorschriften über die gemeinsame Nutzung von Daten und den Informationsaustausch die Zusammenarbeit zwischen Eurofisc und dem OLAF/Europol nach wie vor behindern, obwohl der Hof schon früher Empfehlungen dazu ausgesprochen hatte. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die Rechtsrahmen langwierige Verfahren mit sich bringen, die die Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und der EUStA bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug beeinträchtigen (siehe Ziffern **86–101**).

Empfehlung 4 – Die Zoll- und Steuerbehörden verschiedener Mitgliedstaaten zur direkten Zusammenarbeit und Stärkung der Rolle von Eurofisc verpflichten

Der Hof empfiehlt der Kommission, bei ihren Vorschlägen zur Überarbeitung der Rechtsvorschriften folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- a) Einführung eines direkten Informationsaustauschs zwischen den Steuer- und Zollbehörden der Mitgliedstaaten;
- b) Einführung der Möglichkeit für Eurofisc, Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern im Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem auszusetzen, wenn es signifikante Hinweise auf Mehrwertsteuerbetrug gibt.

Zeitrahmen: 2028

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Mihails Kozlovs, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 13. Februar 2025 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Ausführliche Beschreibung der vereinfachten Zollverfahren bei der Einfuhr

Das **Zollverfahren 42** ist ein Mechanismus, der es EU-Einführern ermöglicht, eine Mehrwertsteuerbefreiung zu erhalten, wenn aus einem Drittland in einen EU-Mitgliedstaat eingeführte Waren in einen anderen EU-Mitgliedstaat weiterbefördert werden sollen. Die Mehrwertsteuer wird vom Käufer im Bestimmungsmitgliedstaat nach dessen nationalen Mehrwertsteuervorschriften entrichtet.

Das Zollverfahren 42 gilt für folgende Umsätze:

- die Einfuhr von Waren aus einem Drittland in einen EU-Mitgliedstaat, wobei es sich um einen mehrwertsteuerbefreiten Umsatz handelt;
- die innergemeinschaftliche Lieferung von Waren aus dem Einfuhrmitgliedstaat in den Bestimmungsmitgliedstaat, für die der Mehrwertsteuersatz von 0 % gilt;
- den innergemeinschaftlichen Erwerb von Waren aus dem Einfuhrmitgliedstaat, in dem die Mehrwertsteuer erhoben wird.

Der Einführer muss den zuständigen Behörden des Einfuhrmitgliedstaats folgende Angaben übermitteln:

- die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer, die dem Einführer im Einfuhrmitgliedstaat erteilt wurde, oder die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer des Steuervertreters, der für die Entrichtung der Mehrwertsteuer des Einführers haftbar ist;
- die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer, die dem Erwerber oder Dienstleistungsempfänger in einem anderen Mitgliedstaat erteilt wurde;
- einen Nachweis, aus dem hervorgeht, dass die eingeführten Waren dazu bestimmt sind, aus dem Einfuhrmitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat befördert oder versandt zu werden.

Die Zollbehörden des Einfuhrmitgliedstaats müssen prüfen, ob die Voraussetzungen für die Befreiung erfüllt sind, und sind für die Gewährung der Mehrwertsteuerbefreiung zuständig.

Die Steuerbehörden des Einfuhrmitgliedstaats sind dafür zuständig, die Richtigkeit der Angaben zu überprüfen, indem sie die vom Einführer in der zusammenfassenden Meldung gemachten Angaben mit den von den Zollbehörden erhaltenen Informationen abgleichen. Sie sollten diese Informationen über das MIAS auch den Steuerbehörden im Bestimmungsmitgliedstaat zur Verfügung stellen.

Die Steuerbehörden im Bestimmungsmitgliedstaat sollten die von anderen Mitgliedstaaten über das MIAS übermittelten Daten mit der vom Warenempfänger vorgelegten Mehrwertsteuer-Erklärung abgleichen.

Das Verfahren **IOSS** ist eine Sonderregelung für Fernverkäufe von Waren, die aus Drittländern oder Drittgebieten in die EU eingeführt werden, und vereinfacht die Erklärung und Zahlung der Mehrwertsteuer insofern, als diese in dem vom Kunden gezahlten Kaufpreis enthalten ist.

Die Lieferanten erhalten nach Registrierung eine IOSS-Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer, die für alle entsprechenden Einfuhren in allen EU-Mitgliedstaaten gilt. Alle IOSS-Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern, die von den Steuerbehörden der EU-Mitgliedstaaten vergeben werden, stehen den Zollbehörden in der gesamten EU elektronisch zur Verfügung.

Die Zollbehörden prüfen die Gültigkeit der in einer Zollanmeldung angegebenen IOSS-Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer unter Verwendung der entsprechenden Datenbank. Sofern die Gültigkeit nachgewiesen wird und die Zollbehörden beschließen, keine weiteren Kontrollen durchzuführen, werden die Waren im Rahmen der Mehrwertsteuerbefreiung zum zollrechtlich freien Verkehr in der EU überlassen. Die Zollbehörden müssen regelmäßig alle relevanten Daten aus den Zollanmeldungen an das System Surveillance der Kommission übermitteln, damit die monatlichen Berichte erstellt werden können, in denen der Gesamtwert der Einfuhren nach IOSS-Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer aufgeführt ist.

Der Verkäufer meldet die Mehrwertsteuer monatlich an die Steuerbehörden des Mitgliedstaates, in dem er registriert ist (d. h. den Mitgliedstaat der Identifizierung), und führt sie ab. Die Steuerbehörden gleichen den in der Mehrwertsteuererklärung des Verkäufers angegebenen Wert mit dem in den monatlichen IOSS-Berichten aus dem System Surveillance ausgewiesenen Wert ab. Die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten der Identifizierung verteilen die erhobene Mehrwertsteuer dann an die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten des Verbrauchs der Waren.

Anhang II – Überblick über sämtliche Berichte des Hofes im Bereich der Mehrwertsteuer

- [Sonderbericht 12/2019](#): "Elektronischer Handel: Zahlreiche Herausforderungen bei der Erhebung von MwSt. und Zöllen müssen noch angegangen werden"
- [Sonderbericht 19/2017](#): "Einfuhrverfahren: Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung wirken sich auf die finanziellen Interessen der EU aus"
- [Sonderbericht 24/2015](#): "Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs: Weitere Maßnahmen sind erforderlich"
- [Sonderbericht 13/2011](#): "Lässt sich MwSt-Hinterziehung durch die Kontrolle des Zollverfahrens 42 verhindern und aufdecken?"

Anhang III – Ergebnisse der Stichprobenprüfung des Hofes zu den vereinfachten Zollverfahren bei der Einfuhr

Der Hof bewertete die von den Zoll- und Steuerbehörden durchgeführten Kontrollen des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS in den fünf ausgewählten Mitgliedstaaten. Die Ergebnisse sind nachfolgend zusammengefasst.

Kontrollen des Zollverfahrens 42

	Nein	Risiko- und Kontrollstrategie	Abgleich von Zoll- und Steuerdaten	Plausibilitätsprüfungen	Nachträgliche Kontrollen
	Teilweise				
	Ja				
Belgien		○○●	●○○	○○●	●○○
Frankreich		○○○●	●○○	○○●	●○○
Irland		○○●○	●○○	○○●	●○○
Italien		○○●○	●○○	○○●	●○○
Slowenien		○○●○	●○○	○○●	●○○

Kontrollen des Verfahrens IOSS

	Nein	Risiko- und Kontrollstrategie	Abgleich von Zoll- und Steuerdaten	Plausibilitätsprüfungen	Nachträgliche Kontrollen
	Teilweise				
	Ja				
Belgien		○○○●	●○○	○○○●	●○○
Frankreich		●○○	●○○	○○○●	●○○
Irland		●○○	●○○	○○●○	●○○
Italien		●○○	●○○	○○●○	●○○
Slowenien		○○●○	●○○	○○●○	●○○

Darüber hinaus wählte der Hof für jeden der ausgewählten Mitgliedstaaten eine risikobasierte Stichprobe von 30 Einfuhrzollanmeldungen im Rahmen des Zollverfahrens 42 und des Verfahrens IOSS sowie eine Zufallsstichprobe von 10 IOSS-Identifikationsnummern aus den monatlichen Aufstellungen der Zolleinfuhrdaten aus. Die entsprechenden Prüfungen umfassten Checklisten, Fragen zu den erwarteten Schlüsselkontrollen und eine Analyse der für die einzelnen ausgewählten Stichproben vorgelegten Nachweise.

Bei seiner Stichprobenprüfung von 30 Einfuhrzollanmeldungen stellte der Hof mehrere Fehler bzw. das Fehlen relevanter Informationen fest.

Einige der Fehler, die in den ausgewählten Mitgliedstaaten für das Zollverfahren 42 festgestellt wurden, betrafen folgende Punkte:

- falsche Kennnummern für Einführer, Steuervertreter oder Kunden;
- Fälle von Unterbewertung;
- Fehlen eingereichter Mehrwertsteuer-Erklärungen oder zusammenfassender Meldungen;
- Beträge der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage stimmten in den Mehrwertsteuererklärungen und den Zollanmeldungen nicht überein;
- verspätete Abgabe einiger Mehrwertsteuererklärungen und zusammenfassender Meldungen.

Einige der Fehler, die in den ausgewählten Mitgliedstaaten in Bezug auf das Verfahren IOSS festgestellt wurden, betrafen folgende Punkte:

- Fälle von Unterbewertung, hauptsächlich im Zusammenhang mit Smartphones, Textilien, Schuhen und Schmuck;
- Fälle, in denen das IOSS-Einfuhrsystem nicht zulässig war (z. B. verbrauchsteuerpflichtige Waren);
- Fehlen zu überprüfender Informationen.

In Bezug auf die Stichprobe von 10 IOSS-Identifikationsnummern aus den monatlichen Aufstellungen der Einfuhrdaten stellte der Hof fest, dass das Fehlen maßgeblicher Informationen zu Folgendem führte:

- Der Mitgliedstaat der Identifizierung kann nicht abgleichen, ob zu jeder IOSS-Einfuhranmeldung eine entsprechende IOSS-Mehrwertsteuererklärung vorliegt.
- Die Mitgliedstaaten des Verbrauchs haben keine Möglichkeit zur Kontrolle der Mehrwertsteuer, auf die sie Anspruch haben.

Anhang IV – Ergebnisse der Mehrwertsteuererhebung im Bestimmungsmitgliedstaat auf der Grundlage der vom Hof geprüften Stichprobe von Einfuhren nach dem Zollverfahren 42 in den besuchten Mitgliedstaaten

Mitglied-staaten der Stichprobe	Mehrwert-steuer erhoben	Mehrwert-steuer nicht erhoben	Erhebung der Mehrwert-steuer <u>nicht</u> bestätigt*	Fehler in der Stichprobe	Anhängige Fälle	Ausgewählte Stichprobe
Belgien	4	10	14	1	1	30
Irland	8	3	3	15	1	30
Frankreich	9	6	6	0	9	30
Italien	7	18	4	0	1	30
Slowenien	16	4	0	0	10	30
Insgesamt	44	41	27	16	22	150

Hinweis: * Da in den zusammenfassenden Meldungen nur aggregierte Daten verfügbar sind.

Abkürzungen

EORI: *Economic Operators Registration and Identification number* (Registrierungs- und Identifizierungsnummer für Wirtschaftsbeteiligte)

Europol: Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung

EUStA: Europäische Staatsanwaltschaft

GD TAXUD: Generaldirektion Steuern und Zollunion

IOSS: *Import One Stop Shop* (einzige Anlaufstelle für die Einfuhr)

MIAS: Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem

MwSt.: Mehrwertsteuer

OLAF: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

ViDA: *VAT in the Digital Age* (Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter)

Glossar

Einfuhrmitgliedstaat: EU-Mitgliedstaat, in den die Waren eingeführt und in dem sie nach Erfüllung aller Einfuhrförmlichkeiten zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen werden.

Eurofisc: Netzwerk zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs, dem Beamte aus den 27 EU-Mitgliedstaaten und Norwegen angehören.

Fiscalis: EU-Kooperationsprogramm, mit dem Initiativen der Steuerbehörden zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme in den Mitgliedstaaten finanziert werden.

Import One Stop Shop (einige Anlaufstelle für die Einfuhr): Regelung, die es Verkäufern von Waren von außerhalb der EU ermöglicht, sich in einem einzigen EU-Mitgliedstaat für Mehrwertsteuerzwecke registrieren zu lassen und die Mehrwertsteuer auf alle Fernverkäufe (z. B. Online- und Versandhandel) an Kunden in der EU zu erheben und abzuführen, d. h. die Kunden müssen für diese Waren keine Mehrwertsteuer bei der Einfuhr mehr entrichten.

Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer: individuelle Nummer, die jedem Steuerpflichtigen, der die Absicht hat, Waren oder Dienstleistungen zu liefern oder Waren für die Zwecke seines Unternehmens zu erwerben, erteilt wird.

Missing Trader: Person oder Unternehmen in einem EU-Mitgliedstaat, die bzw. das sich für Mehrwertsteuerzwecke registrieren lässt, um Waren aus einem anderen Mitgliedstaat zu erwerben, ohne dafür Mehrwertsteuer zu entrichten, und die bzw. das dann in betrügerischer Weise auf den Verkauf dieser Waren Mehrwertsteuer erhebt, sie aber nicht an die Steuerbehörden abführt.

Mitgliedstaat der Identifizierung: EU-Mitgliedstaat, in dem ein Verkäufer für die Zwecke des *Import One Stop Shop* registriert ist und die im Mitgliedstaat des Verbrauchs geschuldete Mehrwertsteuer meldet und entrichtet.

Mitgliedstaat des Verbrauchs/Bestimmungsmitgliedstaat: EU-Mitgliedstaat, in dem die Waren an den Endverbraucher geliefert werden.

Nachträgliche Kontrollen: nach der Überlassung von Waren zum zollrechtlich freien Verkehr durch die Zollbehörden durchgeführte Zollkontrollen.

Transaktionsnetzanalyse: im Rahmen von Eurofisc verwendetes Datenanalysewerkzeug zur leichteren Aufdeckung von potenziellem Mehrwertsteuerbetrug.

Zollanmeldung: Offizielles Dokument mit Einzelheiten zu den Waren, die zur Einfuhr, Ausfuhr oder im Rahmen eines anderen Zollverfahrens gestellt werden.

Zollkontrolle: Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der EU-Zollvorschriften und anderer einschlägiger Rechtsvorschriften.

Zollverfahren 42: Verfahren für die Einfuhr von Nicht-EU-Waren in einen EU-Mitgliedstaat zur Beförderung in einen anderen Mitgliedstaat, in dem die Mehrwertsteuer zu entrichten ist.

Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (auch: Verwaltungszusammenarbeit): Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch den Austausch und die Verarbeitung von Informationen, gemeinsame Maßnahmen und Amtshilfe zum Zwecke der Umsetzung von EU-Recht.

Zusammenfassende Meldung: Dokument, das von Privatpersonen und Unternehmen, die in der EU mehrwertsteuerpflichtig sind, in der Regel monatlich vorgelegt werden muss und in dem der Gesamtwert der an Kunden und Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten gelieferten Waren oder erbrachten Dienstleistungen aufgeführt ist.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-08>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-08>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von François-Roger Cazala, Mitglied des Hofes. Herr Cazala wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Dirk Pauwels und der Attachée Stéphanie Girard, dem Leitenden Manager John Sweeney, dem Aufgabenleiter Benny Fransen und der stellvertretenden Aufgabenleiterin Esther Torrente Heras. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Sergio Gascón, Marion Schiefele und Grigorios Tsaramanidis.



François-Roger Cazala



John Sweeney



Benny Fransen



Esther Torrente Heras



Sergio Gascón



Marion Schiefele



Grigorios Tsaramanidis

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit im Allgemeinen gestattet, sofern die Quelle ordnungsgemäß genannt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Abbildungen 1, 2 und 3 – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-4797-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/6226341	QJ-01-25-020-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4798-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/9474336	QJ-01-25-020-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 08/2025](#): "Mehrwertsteuerbetrug bei Einführen: Die finanziellen Interessen der EU sind bei vereinfachten Zollverfahren nur unzureichend geschützt", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Im Zuge dieser Prüfung untersuchte der Hof, ob die finanziellen Interessen der EU und der Binnenmarkt bei der Anwendung vereinfachter Zollverfahren bei der Einfuhr wirksam vor Mehrwertsteuerbetrug geschützt werden.

Der Hof ermittelte Lücken und Unstimmigkeiten im EU-Rechtsrahmen sowie gravierende Mängel bezüglich der Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten kontrollieren, dass der korrekte Mehrwertsteuerbetrag erhoben wird. Viele dieser Mängel sind auf die Herausforderungen zurückzuführen, mit denen die Zoll- und Steuerbehörden bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten konfrontiert sind.

Der Hof empfiehlt der Kommission, auf der Grundlage einer eingehenden Analyse Änderungen des Rechtsrahmens vorzuschlagen, um eine einheitlichere Anwendung der vereinfachten Zollverfahren bei der Einfuhr in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu erreichen, den Nutzen einer Anforderung in Bezug auf verpflichtende Beförderungspapiere für Sendungen im Rahmen des Zollverfahrens 42 zu analysieren und eine wirksamere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zoll- und Steuerbehörden zu verlangen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
X: @EUAuditors



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

Mehrwertsteuerbetrug bei Einführen:

Die finanziellen Interessen der EU sind im Rahmen vereinfachter Zollverfahren unzureichend geschützt

Inhalt

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EuRH	3
1. Die einzige Anlaufstelle für die Einfuhr vereinfacht die Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften im elektronischen Handel.....	3
2. Kontrollen der einzigen Anlaufstelle für die Einfuhr.....	4
3. Rechtzeitige Kontrollen zur Aufdeckung von Missbräuchen des Zollverfahrens 42	5
4. Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und EU-Einrichtungen.....	5
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EuRH.....	7
Empfehlung 1 – Den Rechtsrahmen für vereinfachte Zollverfahren bei der Einfuhr stärken, um eine größere Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen.....	7
Empfehlung 2 – Eine eingehende Analyse des Rechtsrahmens und seiner Umsetzung durchführen	8
Empfehlung 3 – Analyse der Vorteile für Mitgliedstaaten, die bei der Einfuhr systematisch Beförderungspapiere für Sendungen im Rahmen des Zollverfahrens 42 verlangen.....	9
Empfehlung 4 – Die Zoll- und Steuerbehörden verschiedener Mitgliedstaaten zur direkten Zusammenarbeit und Stärkung der Rolle von Eurofisc verpflichten.....	9

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die Bemerkungen in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 265 der [Haushaltssordnung](#), die zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht werden.

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Eine verbesserte Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug, einschließlich des Mehrwertsteuerbetrugs bei der Einfuhr, ist von entscheidender Bedeutung und stellt eine Priorität der EU dar. Zu diesem Zweck hat die EU einen Rechtsrahmen und andere wichtige Instrumente und Mechanismen geschaffen. In den letzten Jahren wurden auf EU-Ebene mehrere Änderungen des Rechtsrahmens angenommen und vorgeschlagen, um sicherzustellen, dass Zoll- und Steuerbehörden – neben den allgemeinen Instrumenten für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten – besser gerüstet sind, um Mehrwertsteuerbetrug zu verhindern und zu bekämpfen.

Im Jahr 2018 wurde die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer geändert, unter anderem, um die gemeinsame Analyse von gezielten Informationen durch das Netzwerk Eurofisc anhand des von der Kommission finanzierten technologischen Instruments zur Transaktionsnetzanalyse zu ermöglichen, das zu bemerkenswerten Ergebnissen bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs geführt hat¹. Mit dieser Änderung wurden auch Steuerbehörden ermächtigt, Überwachungsinformationen zum Zollverfahren 42/63 zu verwenden, und den Zollbehörden aller Mitgliedstaaten wurde Zugang zum Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystems (MIAS) gewährt.

Kürzlich wurden in den Vorschlag der Kommission zur Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter, über den am 5. November 2024 politische Einigung erzielt wurde, spezifische Verbesserungen aufgenommen, um das System der einzigen Anlaufstelle für die Einfuhr (IOSS) solider zu machen, wie etwa die Ermächtigung der Kommission, Sondermaßnahmen einzuführen, um die IOSS besser zu sichern und bestimmte Arten der Steuerhinterziehung oder -umgehung zu verhindern. Die Arbeiten zur Umsetzung dieser Sondermaßnahmen sind bereits in Vorbereitung.

Ungeachtet der Einigung über das Paket zur Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter wird die Arbeit an anderen IOSS-bezogenen Reformen zur besseren Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs bei der Einfuhr im Zollbereich fortgesetzt, wo Vorschläge zur Reform des Mehrwertsteuer-Rechtsrahmens einstimmig angenommen werden müssen. Infolgedessen kann die Kommission den Rat lediglich dazu anhalten, diese neuen Reformen anzunehmen.

Schließlich arbeitet die Kommission an einer umfassenden zusätzlichen Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, um gegen Mehrwertsteuerbetrug – wie nachstehend erläutert – verstärkt vorzugehen.

¹ Eurofisc – Ein Netzwerk von Verbindungsbeamten aus den 27 Mitgliedstaaten und Norwegen zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs.

Aus zollrechtlicher Sicht sollte der Vorschlag für eine Zollreform berücksichtigt werden. In diesem ist unter anderem die Einrichtung einer EU-Zollbehörde und einer EU-Zolldatenplattform vorgesehen, die vor Eintreffen von (IOSS-)Waren an der EU-Grenze finanzielle und logistische Daten erheben und analysieren. Diese neuen Fähigkeiten würden es den Zollbehörden ermöglichen, bei der Ermittlung von Lieferketten auf systematischer, EU-weiter Basis einen kohärenten Ansatz für Folgemaßnahmen in Zusammenarbeit mit den zuständigen (Nichtzoll-)Behörden (z. B. Steuerbehörden) zu verfolgen.

Allen Änderungen und Vorschlägen sind die erforderlichen elektronischen Instrumente, Leitfäden und Schulungen der Kommission beigefügt, um die für die korrekte Anwendung der Mehrwertsteuer zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Es wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, doch das Problem des Mehrwertsteuerbetrugs bei der Einfuhr ist nach wie vor erheblich. Die Kommission arbeitet weiter daran, einerseits einen betrugssicheren Rechtsrahmen vorzuschlagen (z. B. durch die Entwicklung eines besser koordinierten Ansatzes für diese Arten des Betrugs durch einen gestärkten Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Interessenträgern mit einem Betrugsbekämpfungsauftrag) und andererseits die Mitgliedstaaten vermehrt bei der Bereitstellung aller für eine wirksame Betrugsbekämpfung erforderlichen Informationen zu unterstützen.

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EuRH

1. Die einzige Anlaufstelle für die Einfuhr vereinfacht die Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften im elektronischen Handel

Die IOSS ist eine Regelung, mit der die Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften im elektronischen Handel vereinfacht wird². Angesichts des Ausmaßes des – von der Technologie und den neuen Einkaufsmethoden begünstigten – elektronischen Handels, war ein System erforderlich, das die Erhebung und Einziehung der Steuer sowie die Durchsetzung der Einhaltung von Vorschriften ermöglicht und gleichzeitig die Erklärung und Entrichtung der Mehrwertsteuer vereinfacht. Seit der Aufhebung der Mehrwertsteuerbefreiung für Einfuhren mit einem Wert von bis zu 22 EUR, die bis zum 1. Juli 2021 galt, ist das IOSS-System in erster Linie auf diese Vorgänge ausgelegt.

Es sei daran erinnert, dass das wesentliche Ziel der Abschaffung des Schwellenwerts von 22 EUR darin bestand, Wettbewerbsverzerrungen zwischen Lieferungen aus der EU und Lieferungen aus Drittländern zu beseitigen und die Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten zu sichern. Dadurch wird sichergestellt, dass zuvor unversteuerte Einfuhren (vor dem 1. Juli 2021) nun ordnungsgemäß besteuert werden. Zumal mit dem Schwellenwert in großem Ausmaß Missbrauch getrieben wurde. Gleichzeitig wurde ein IOSS-System

² Siehe Bemerkung II des EuRH in der Zusammenfassung und Ziffer 04 des Berichts.

eingerichtet, um die Einhaltung der Vorschriften durch die Händler durch die Bereitstellung eines einfachen Systems für die Erklärung und Entrichtung der geschuldeten Mehrwertsteuer zu verbessern. Vorläufige Zahlen deuten darauf hin, dass in den ersten 2,5 Jahren Einnahmen in Höhe von rund 7,4 Mrd. EUR über die IOSS auf Einfuhren von Waren von geringem Wert (bis zu 150 EUR) erzielt wurden.

2. Kontrollen der einzigen Anlaufstelle für die Einfuhr

Wie in den Ziffern 09, 36-40 und 58-72 des EuRH-Berichts dargelegt, hat die Kommission bereits viele der in dem Bericht geäußerten Bedenken hinsichtlich unzureichender Kontrollen bei der Aufdeckung von IOSS-Missbrauch ausgeräumt. Der Vorschlag zur Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter, der vom Rat am 5. November 2024 gebilligt wurde³, enthält eine Reihe von Verbesserungen des derzeitigen IOSS-Verfahrens. Mit den vorgeschlagenen Verbesserungen sollen die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im Zusammenhang mit der IOSS gestärkt werden. Diese Verbesserungen umfassen:

- Die Aufnahme des Endbestimmungsmitgliedstaats der Waren in die monatliche IOSS-Aufstellung, d. h. die Daten werden nach Mitgliedstaat des Verbrauchs aufgeschlüsselt, um den gesamten steuerpflichtigen Wert der im Rahmen der IOSS eingeführten Waren pro Monat pro IOSS-Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer pro Mitgliedstaat des Verbrauchs einzubeziehen. Nach dieser Verbesserung wird der Mitgliedstaat des Verbrauchs ab dem zweiten Quartal 2025 in der Lage sein, diesen Wert der als Mitgliedstaat des Verbrauchs eingeführten IOSS-Waren mit der in der IOSS-Mehrwertsteuererklärung für diesen Mitgliedstaat angegebenen Steuerbemessungsgrundlage zu vergleichen.
- Gewährung des Zugriffs auf zusätzliche IOSS-Registrierungsdaten an Zollbehörden, die derzeit nur eingeschränkten Zugriff auf die IOSS-Identifikationsnummern haben. Nach dieser Verbesserung werden die Zollbehörden ab dem 1. Juli 2028 Zugang zu umfassenderen IOSS-Registrierungsdaten haben, einschließlich des Namens, der Postanschrift und der E-Mail-Adresse des IOSS-registrierten Händlers, was den Zollbehörden dabei helfen wird, das Verfahren zur Überprüfung der IOSS-Nummern besser zu kontrollieren.
- Die Verpflichtung für Marktplätze, die als fiktiver Lieferer fungieren, den Namen und die Anschrift zugrunde liegender Lieferanten in ihre Aufzeichnungen aufzunehmen.
- Zusätzlich zu den oben genannten Verbesserungen sieht der Vorschlag zur Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter auch die Annahme eines Durchführungsrechtsakts vor, mit dem Sondermaßnahmen eingeführt werden, um bestimmte Arten der Steuerhinterziehung oder -umgehung zu verhindern, indem die korrekte Verwendung und Überprüfung der IOSS-Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern besser gesichert wird.

In Bezug auf Kontrollen und für Prüfungen werden den Mitgliedstaaten mehr Daten zur Verfügung stehen, um wirksame Prüfungen durchführen zu können. Anhand der monatlichen

³ Annahme vorgesehen am 11. März 2025.

IOSS-Aufstellungen können die Mitgliedstaaten den gesamten steuerpflichtigen Wert der Einfuhren von im Rahmen der IOSS befreiten Waren mit dem Gesamtwert der steuerpflichtigen Lieferungen vergleichen, die in ihrer IOSS-Mehrwertsteuererklärung als Mitgliedstaat des Verbrauchs angegeben sind. Im Falle einer Unstimmigkeit können die Mitgliedstaaten die Aufzeichnungen über Lieferungen einzelner Händler überprüfen, da die im Rahmen der IOSS registrierten Händler auch Aufzeichnungen über ihre Lieferungen führen müssen. Diese Aufzeichnungen sind vom Ende des Jahres an, in dem die Lieferung erfolgt ist, zehn Jahre lang aufzubewahren und sollten auf Ersuchen der Mitgliedstaaten elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

3. Rechtzeitige Kontrollen zur Aufdeckung von Missbräuchen des Zollverfahrens 42

Im Bericht des EuRH wird darauf hingewiesen, dass die Bestimmungsmitgliedstaaten die zusammenfassenden Meldungen nicht verwenden können, um Informationen über innergemeinschaftliche Lieferungen von mehrwertsteuerbefreiten Einfuhren zu erhalten (Ziffer 51). Im Bericht wird zudem festgestellt, dass sie nicht in der Lage sind, rechtzeitig wirksame Kontrollen durchzuführen, um Missbrauch aufzudecken.

Es sei darauf hingewiesen, dass in das Paket zur Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter eine spezifische Säule zu den digitalen Meldepflichten aufgenommen wurde, um den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über bestimmte Umsätze, einschließlich innergemeinschaftlicher Lieferungen von mehrwertsteuerbefreiten Einfuhren, zu verbessern. Die sogenannten zusammenfassenden Meldungen, die Unternehmen den Behörden lediglich viermal jährlich übermitteln und in denen ihre grenzüberschreitenden B2B-Umsätze im Einzelnen aufgeführt sind, fallen weg. Stattdessen wird jeder Umsatz in Echtzeit über die elektronische Rechnungsstellung gemeldet. Die Mitgliedstaaten werden daher über Echtzeitinformationen über alle grenzüberschreitenden Umsätze innerhalb der EU verfügen. Somit wäre ein Mitgliedstaat, in dem die Mehrwertsteuer hätte entrichtet werden müssen, in diesem konkreten Fall in der Lage, das Problem zu melden und innerhalb von Tagen tätig zu werden, statt wie bisher innerhalb von Monaten. Die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten werden über die Säule zu den digitalen Meldepflichten des Pakets zur Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter ab Juli 2030 Zugang zu Meldungen auf Umsatzebene haben.

4. Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und EU-Einrichtungen

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Zusammenarbeit der Steuerbehörden mit allen für die Betrugsbekämpfung zuständigen Behörden verbessert werden muss (Ziffern 73-96). Grenzüberschreitender Mehrwertsteuerbetrug erfordert naturgemäß einen klaren und starken Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen allen Interessenträgern, die über Befugnisse zur Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung verfügen.

Wie vom EuRH anerkannt, wurde mit der Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Jahr 2018 der verstärkte automatische Austausch zwischen Steuer- und Zollbehörden aufgenommen und die direkte Kommunikation zwischen Eurofisc und OLAF bzw. Europol ermöglicht. Die Kommission schlug einen ambitionierten Ansatz vor, der schließlich, wie im

EuRH-Bericht in den Ziffern 93 und 94 dargelegt, erörtert und vereinbart wurde. Der Rechtstext weist jedoch Einschränkungen auf, die diese sektorübergreifende Zusammenarbeit erschweren. Um die in diesem Teil des Berichts beschriebenen Probleme anzugehen, arbeitet die Kommission an einer Bewertung dieser Maßnahmen. Diese beinhaltet eine umfassendere, offenere Zusammenarbeit von Eurofisc mit OLAF und Europol sowie eine klarere direkte Kommunikation zwischen Eurofisc und der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTA).

Die Kommission erkennt an, dass es beim Informationsaustausch zwischen Eurofisc und OLAF bzw. Europol weiteres Entwicklungspotenzial gibt. Die Kommission stimmt dem EuRH zu, dass OLAF und Europol trotz früherer Empfehlungen des EuRH nach wie vor keinen Zugang zu MIAS- und Eurofisc-Daten haben, und es auch keine Bestimmungen gibt, die ihnen Informationsabfragen bei Eurofisc ermöglichen. Die Kommission beabsichtigt, diesen Mangel im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 zu beheben.

Das OLAF spielt eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs bei der Einfuhr, indem es Verwaltungsuntersuchungen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und EU-Einrichtungen durchführt. Das OLAF verstärkt seine Untersuchungen zu neuen Betrugsmustern im elektronischen Handel und in der IOSS. Der wirksamste Weg zur Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit der Masse an Einzelpaketen liegt in der Inanspruchnahme von Verwaltungsinstrumenten, einschließlich fortgeschrittener Datenanalyse, des Zugangs zu einschlägigen Daten und eines raschen Informationsaustauschs auf Verwaltungsebene zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren. Dies könnte auch zu einer verstärkten Aufdeckung von Straftaten führen, die der EUSTA gemeldet werden könnten.

Um Mehrwertsteuerverluste im Zusammenhang mit dem Missbrauch des Zollverfahrens 42 zu ermitteln, muss das OLAF zunächst Untersuchungen durchführen, um festzustellen, ob der angemeldete Zollwert zuverlässig ist, insbesondere bei unterbewerteten Einfuhren. Diese Kontrollen ermöglichen wiederum die Aufdeckung etwaiger damit zusammenhängender Mehrwertsteuerverluste. Gemäß Artikel 12 Absätze 1 und 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 meldet das OLAF der EUSTA ohne unangemessene Verzögerung alle Straftaten, wenn ein begründeter Verdacht auf eine kriminelle Tätigkeit festgestellt wird, bezüglich deren die EUSTA ihre Zuständigkeiten nach Kapitel IV der Verordnung (EU) 2017/1939 wahrnehmen könnte.

Durch die bestehenden Verfahren wird sichergestellt, dass Beweise für mögliche kriminelle Aktivitäten aufbewahrt und rechtzeitig übermittelt werden. Die vom OLAF gesammelten Beweismittel sind unter denselben Bedingungen wie nationale Verwaltungsberichte zulässige Beweismittel in Strafverfahren und haben dieselbe Beweiskraft wie diese (Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013).

Die Betrugsbekämpfung sieht sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene strafrechtliche Ermittlungen in Verbindung mit ergänzenden Verwaltungsuntersuchungen als wirksamstes Mittel zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor. Die Verwaltungsuntersuchungen des OLAF sind auf Sicherungsmaßnahmen und die Einziehung von EU-Einnahmen durch verwaltungstechnische Mittel ausgerichtet, die die im strafrechtlichen Rahmen durchgeföhrten Tätigkeiten in koordinierter Weise ergänzen. Die ergänzenden Ermittlungen mit der EUSTA haben sich als wirksam erwiesen.

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EuRH

Empfehlung 1 – Den Rechtsrahmen für vereinfachte Zollverfahren bei der Einfuhr stärken, um eine größere Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen

Der Hof empfiehlt der Kommission, bei Vorschlägen für die Überarbeitung der Rechtsvorschriften folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- a) Einführung standardisierter Vorschriften für die Benennung von Steuervertretern;
- b) Festlegung standardisierter Vorschriften für die zeitnahe Ungültigkeitserklärung von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern;
- c) Sicherstellung, dass Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern von Steuerpflichtigen oder ihren Steuervertretern, die die Vorschriften über Steuerbefreiungen für innergemeinschaftliche Umsätze dauerhaft nicht einhalten, im Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem unverzüglich für ungültig erklärt oder ausgesetzt werden;
- d) Sicherstellung, dass Registrierungs- und Identifizierungsnummern für Wirtschaftsbeteiligte, die die Zoll- und Steuervorschriften dauerhaft nicht einhalten, unverzüglich für ungültig erklärt oder ausgesetzt werden und
- e) Sicherstellung der Kohärenz zwischen dem Status der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer und der Registrierungs- und Identifizierungsnummer für Wirtschaftsbeteiligte im Falle nicht konformer Händler.

Zeitrahmen: 2028

Die Kommission **nimmt die Empfehlung 1 Buchstabe a teilweise an** und ist sich bewusst, dass es keine harmonisierten Vorschriften für die Benennung eines Steuervertreters gibt. Tatsächlich wurde in den Verhandlungen des Rates über den Vorschlag zur Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter die Möglichkeit vorgebracht, gemeinsame, harmonisierte Vorschriften für die Benennung eines Steuervertreters einzuführen. In diesem Fall fanden die Gespräche im Rahmen der drei Sonderregelungen der einzigen Anlaufstelle (OSS) statt und betrafen die Frage, ob die Mitgliedstaaten harmonisierte Vorschriften für die Benennung eines Steuervertreters (Vermittlers) für diese drei Regelungen (die EU-OSS, die Nicht-EU-OSS und die IOSS) einführen sollten. Aus den Ergebnissen dieser konkreten Gespräche ging eindeutig hervor, dass die Mitgliedstaaten derzeit wenig Interesse an der Umsetzung solcher gemeinsamen Vorschriften haben. Zwar wird die Kommission 2026 keinen Vorschlag für solche Maßnahmen vorlegen, sie wird jedoch prüfen, ob die Einführung standardisierter Vorschriften für die Benennung eines Steuervertreters über den Arbeitsschwerpunkt „Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter“ hinaus in den Mehrwertsteuerbereich aufgenommen werden könnte.

Die Kommission **nimmt die Empfehlung 1 Buchstaben b und c an** und merkt an, dass sie bereits an der Bewertung eines Legislativvorschlags zur Verbesserung der Bekämpfung

des Mehrwertsteuerbetrugs arbeitet, in dem unter anderem eine schnellere Ungültigerklärung der von Betrügern in allen Mitgliedstaaten missbräuchlich verwendeten Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern und Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Zusammenarbeit zwischen den Steuer- und Zollbehörden der verschiedenen Mitgliedstaaten in Erwägung gezogen werden (siehe Antwort auf Empfehlung 4).

Die Kommission **nimmt die Empfehlung 1 Buchstaben d und e teilweise an**. In Artikel 19 Absatz 5 der Vorschläge für eine Zollreform heißt es: „In bestimmten Fällen erklären die Zollbehörden die Registrierung für ungültig“. Mit Artikel 19 Absatz 6 Buchstabe d wird der Kommission die Befugnis übertragen, die spezifischen Fälle nach Absatz 5 festzulegen, in denen die Zollbehörden eine Registrierung für ungültig erklären.

Die Kommission würde im Zusammenhang mit der Umsetzung des Vorschlags für eine Reform geeignete Maßnahmen in Erwägung ziehen.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Registrierungs- und Identifizierungsnummer für Wirtschaftsbeteiligte (EORI-Nummer) – im Gegensatz zu den Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern – für die Risikobewertung der Wirtschaftsbeteiligten bei der Auswahl von Sendungen für Kontrollen eine entscheidende Rolle spielt. In diesem Zusammenhang kann eine vollständige Ungültigerklärung der EORI-Nummer eines Wirtschaftsbeteiligten, der wiederholt gegen die Zoll- und Steuervorschriften verstößen hat, ungewollt dazu führen, dass diese Wirtschaftsbeteiligten nicht mehr in den elektronischen Zollsysteinen identifiziert werden können. Dies kann die Einziehung offener Zoll-, Mehrwertsteuer- und Verbrauchsteuerschulden erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen. Auch die Risikobewertung von Unternehmen, die unter Umständen gegründet werden, um den betrügerischen Händler zu ersetzen, kann sich als komplex erweisen.

Empfehlung 2 – Eine eingehende Analyse des Rechtsrahmens und seiner Umsetzung durchführen

Die Kommission sollte eine eingehende Analyse zum Rechtsrahmen für Mehrwertsteuerbefreiungen beim innergemeinschaftlichen Handel mit eingeführten Waren und für die Sonderregelung betreffend Fernverkäufe eingeführter Waren sowie zur Umsetzung dieses Rechtsrahmens in den Mitgliedstaaten vornehmen.

Zeitrahmen: 2028

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an** und merkt an, dass sie den Rechtsrahmen und seine Umsetzung weiterhin durch verschiedene Maßnahmen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten überwachen und analysieren wird. Dies erfolgt über die üblichen Wege und über Diskussionsforen mit den Mitgliedstaaten wie dem Mehrwertsteuerausschuss, der Gruppe zur Zukunft der Mehrwertsteuer, der Expertengruppe des Ständigen Ausschusses für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC-EG) oder Eurofisc sowie im Zuge anderer spezifischer und einschlägiger Maßnahmen, unter anderem durch Fiscalis-Projektgruppen und den bilateralen Austausch mit den Mitgliedstaaten. Erforderlichenfalls würde eine zusätzliche gezielte Änderung des Rechtsrahmens vorgeschlagen werden.

Empfehlung 3 – Analyse der Vorteile für Mitgliedstaaten, die bei der Einfuhr systematisch Beförderungspapiere für Sendungen im Rahmen des Zollverfahrens 42 verlangen

Der Hof empfahl der Kommission,

- a) im Interesse der Bekämpfung des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 die Vorteile jener Mitgliedstaaten zu analysieren, die verlangen, dass bei der Einfuhr systematisch nachgewiesen wird, dass die eingeführten Waren dazu bestimmt sind, vom Einfuhrmitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat befördert oder versandt zu werden und
- b) das sich in der Prüfung bewährte Verfahren, Beförderungspapiere für im Rahmen des Zollverfahrens 42 eingeführte Waren zu verlangen, zu fördern.

Zeitraum: 2028

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der bestehenden Steuer- und Zollforen und der einschlägigen Fiscalis- und Zollprogrammmaßnahmen den Status und die praktischen Auswirkungen der systematischen Anforderung von Nachweisen, dass die eingeführten Waren dazu bestimmt sind, vom Einfuhrmitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat befördert oder versandt zu werden, bewerten. Die Kommission wird die Verfahren fördern, die sich während der Prüfung bewährt haben.

Empfehlung 4 – Die Zoll- und Steuerbehörden verschiedener Mitgliedstaaten zur direkten Zusammenarbeit und Stärkung der Rolle von Eurofisc verpflichten

Der Hof empfiehlt der Kommission, bei Vorschlägen für die Überarbeitung der Rechtsvorschriften folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- a) Einführung eines direkten Informationsaustauschs zwischen den Steuer- und Zollbehörden der Mitgliedstaaten und
- b) Einführung der Möglichkeit für Eurofisc, Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern im Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem auszusetzen, wenn es signifikante Hinweise auf Mehrwertsteuerbetrug gibt.

Zeitraum: 2028

Die Kommission **nimmt die Empfehlung 4 Buchstabe a an** und merkt an, dass sie derzeit im Zusammenhang mit der Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 Folgendes bewertet:

- die Verwendung des Zollrisikomanagementsystems durch Eurofisc zur Herausgabe von Risikowarnungen an die Zollbehörden,

- die interne Koordinierung in den Mitgliedstaaten, um sicherzustellen, dass bei der Anforderung von Zollinformationen dieselben Fristen gelten wie für den Austausch zwischen Steuerbehörden (ein Monat bzw. drei Monate – je nach Art),
- die Ermöglichung der Beteiligung der Zollbehörden an gemeinsamen Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 904/2010.

Sollte OLAF im Zuge der Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 direkten Zugang zu Daten von Eurofisc und der Transaktionsnetzanalyse erhalten, könnte dem OLAF eine Vermittlerrolle zukommen, um diesen Austausch wertvoller Daten zwischen Steuer- und Zollbehörden im Rahmen seiner Verwaltungsuntersuchungen zu erleichtern.

Die Kommission **nimmt die Empfehlung 4 Buchstabe b teilweise an**. Der Vorschlag, die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern, mit denen Betrüger bei grenzüberschreitendem Mehrwertsteuerbetrug Missbrauch treiben, schneller für ungültig zu erklären, wird auch im Zusammenhang mit der Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 geprüft, bei der auch die direkte Ungültigkeitserklärung von Eurofisc in bestimmten Fällen geprüft wird. Eurofisc ist jedoch keine eigenständige Einrichtung, und es steht nicht fest, ob es damit beauftragt werden kann, nationale Entscheidungen über Mehrwertsteuerregistrierungen aufzuheben. Angesichts der im Steuerbereich geltenden Einstimmigkeitsregel ist die erforderliche Zustimmung seitens der Mitgliedstaaten aus mehreren Gründen (Steuerhoheit, Aufteilung der Zuständigkeiten in verschiedenen Steuerbehörden, Rolle der Eurofisc-Verbindungsbeamten als Vertreter der Steuerverwaltungen für den Austausch von Frühwarnungen usw.) bei Weitem nicht gewährleistet. Die Festlegung einer Frist für nationale Maßnahmen hätte ähnliche Ergebnisse zur Folge und würde von den Mitgliedstaaten nicht als Verletzung ihrer Steuerhoheit wahrgenommen.