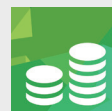


Sonderbericht

# Einfuhrverfahren: Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung wirken sich auf die finanziellen Interessen der EU aus

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



4  
1977 - 2017



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

## Prüferteam

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

Dieser Bericht wurde von der Prüfungskammer IV - mit dem Schwerpunkt auf den Bereichen "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" - unter Vorsitz von Herrn Baudilio Tomé Muguruza, Mitglied des Rechnungshofs, erstellt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Pietro Russo, Mitglied des Hofes. Bei der Ausarbeitung des Berichts wurde Herr Russo von seiner Kabinettchefin Chiara Cipriani, seinem Kabinettattaché Benjamin Jakob, dem Leitenden Manager Paul Stafford und dem Aufgabenleiter Carlos Soler Ruiz unterstützt. Zum Prüferteam gehörten Dan Danielescu, Maria Echanove, Josef Edelmann, Benny Fransen und François Gautier.



*Von links nach rechts:* Paul Stafford, Dan Danielescu, Benjamin Jakob, Maria Echanove, Benny Fransen, Pietro Russo, Josef Edelmann, Chiara Cipriani, Carlos Soler Ruiz.

## INHALT

|  | Ziffer   |
|--|----------|
| Abkürzungen  |          |
| Glossar  |          |
| Zusammenfassung  | I - XII  |
| Einleitung   | 1 - 21   |
| Prüfungsumfang und Prüfungsansatz  | 22 - 24  |
| Bemerkungen  | 25 - 141 |
| Im derzeitigen System wird der Bedeutung von Zöllen als Finanzierungsquelle für den EU-Haushalt keine Priorität eingeräumt   | 25 - 40  |
| Die Kommission hat keine Schätzung der Zolllücke durchgeführt  | 26 - 28  |
| Ein Negativanreiz hält die Mitgliedstaaten von der Durchführung von Zollkontrollen ab  | 29 - 32  |
| Die Unterfinanzierung transeuropäischer IT-Systeme könnte zu einer verzögerten Umsetzung des Zollkodex der Union führen  | 33 - 38  |
| Die Finanzierung der Zollinfrastruktur der Mitgliedstaaten im Rahmen des Aktionsprogramms Hercule ist nicht immer mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU verknüpft  | 39 - 40  |
| Das Potenzial der Instrumente und Programme der EU zum Austausch von Zollinformationen und zur Förderung der Zusammenarbeit wurde nicht vollständig ausgeschöpft   | 41 - 69  |
| Die EU hat vielversprechende Informationskanäle zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichtet, es gibt jedoch Mängel in Bezug auf ihren Inhalt und ihre Nutzung                | 42 - 55  |
| Bei der Zusammenarbeit und beim Austausch von Informationen mit Nicht-EU-Ländern sind Verbesserungen festzustellen   | 56 - 61  |
| Durch EU-Aktionsprogramme wurden der Wissensaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert, jedoch wurde nicht wirksam sichergestellt, dass alle Zollverwaltungen wie eine einzige Verwaltung handeln | 62 - 69  |
| Die EU hat Fortschritte auf dem Gebiet der einheitlichen Anwendung zollrechtlicher Vorschriften gemacht  | 70 - 88  |

|   |           |
|---|-----------|
| Insgesamt wird die einheitliche Anwendung von zolltariflichen Maßnahmen mit dem TARIC sichergestellt  | 72 - 81   |
| Die Kommission hat die Empfehlungen des Hofes zu verbindlichen Zolltarifauskünften umgesetzt  | 82 - 84   |
| Es gibt immer noch keine EU-weiten Zollwertentscheidungen   | 85 - 88   |
| Die Mitgliedstaaten verfolgen keinen einheitlichen Ansatz bei der Zollkontrolle von Einfuhren, was dazu führen kann, dass Zölle in zu geringer Höhe gezahlt werden    | 89 - 110  |
| Das Fehlen eines einheitlichen Ansatzes in Bezug auf Zollkontrollen zur Unterbewertung führt zu einer Verzerrung bei der Wahl des Einfuhrmitgliedstaats               | 91 - 104  |
| Die Mitgliedstaaten verfolgen bei der Bekämpfung von Betrug in Bezug auf Ursprung und Einreihung unterschiedliche Ansätze   | 105 - 107 |
| Die Mitgliedstaaten verfolgen in Bezug auf Sanktionssysteme unterschiedliche Ansätze  | 108 - 110 |
| Es bestehen Schlupflöcher bei den Zollkontrollen von Einfuhren  | 111 - 141 |
| Die Mitgliedstaaten führen keine Kontrollen vor der Ankunft durch, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen  | 114 - 115 |
| Die Mitgliedstaaten führen nicht immer die von ihrem Risikomanagementsystem vorgeschlagenen Kontrollen durch  | 116 - 118 |
| Die Anzahl der nachträglichen Kontrollen gleicht den Rückgang der Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren im Rahmen des vereinfachten Verfahrens nicht aus | 119 - 125 |
| Einfuhren in andere Mitgliedstaaten werden selten nachträglichen Kontrollen unterzogen  | 126 - 131 |
| Das Fehlen von Prüfungen bei Zollbefreiung für Sendungen mit geringem Zollwert führt dazu, dass Zölle in zu geringer Höhe gezahlt werden                              | 132 - 141 |
| Schlussfolgerungen und Empfehlungen   | 142 - 149 |
| Anhang I - Prüfungsansatz des Hofes auf Kommissionsebene  |           |
| Anhang II - Prüfungsansatz des Hofes in den Mitgliedstaaten   |           |
| Antworten der Kommission  |           |

## **ABKÜRZUNGEN**

**AEO:** *Authorised Economic Operator* (zugelassener Wirtschaftsbeteiligter)

**AFIS:** *Anti-Fraud Information System* (Informationssystem für die Betrugsbekämpfung)

**B2C:** *Business-to-Consumer* (Geschäftsbeziehung zwischen Unternehmen und Verbrauchern)

**BNE:** Bruttonationaleinkommen

**CP 42:** *Customs procedure 42* (Zollverfahren 42)

**CRMS:** *Common Customs Risk Management System* (gemeinsames Zollrisikomanagementsystem)

**CSM:** Containerstatusmeldung

**CUP:** *Customs Union Performance* (Leistungsbewertung der Zollunion)

**ENS:** *Entry summary declaration* (Summarische Eingangsanmeldung)

**EP:** Europäisches Parlament

**EU:** Europäische Union

**HMRC:** *Her Majesty's Revenue and Customs* (Steuer- und Zollbehörde des Vereinigten Königreichs)

**JRC:** *Joint Research Centre* (Gemeinsame Forschungsstelle)

**MwSt.:** Mehrwertsteuer

**OECD:** *Organisation for Economic Cooperation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

**OLAF:** Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

**P2P:** *Private to private* (Geschäftsbeziehung zwischen Privatpersonen)

**PTA:** *Preferential trade arrangement* (Präferenzhandelsregelung)

**RIF:** *Risk Information Form* (Risiko-Informationsformular)

**SAD:** *Single administrative document* (Einheitspapier)

**SMS:** *Specimen Management System* (Managementsystem für Muster)

**TARIC:** Integrierter Zolltarif der Europäischen Gemeinschaften

**TEM:** Traditionelle Eigenmittel

**UCC DA:** *Union Customs Code Delegated Act* (delegierter Rechtsakt zum Zollkodex der Union)

**UCC IA:** *Union Customs Code Implementing Act* (Durchführungsverordnung zum Zollkodex der Union)

**UZK:** Zollkodex der Union

**vZTA:** verbindliche Zolltarifauskunft

**WZO:** Weltzollorganisation

**ZIS:** Zollinformationssystem

## GLOSSAR

**Amtshilfe:** Maßnahmen, die eine Zollverwaltung im Namen von oder in Zusammenarbeit mit einer anderen Zollverwaltung trifft, um die vorschriftsmäßige Anwendung des Zollrechts und insbesondere die Verhütung, Ermittlung und Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen das Zollrecht zu gewährleisten.

**Einfuhrmitgliedstaat:** Mitgliedstaat, in dem die Waren physisch in das Zollgebiet der EU gelangen und in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden.

**Einfuhrpunkt-Shopping (*Import point shopping*):** Aussuchen eines Zolleinfuhrpunkts mit weniger Kontrollen, um auf illegale Weise geringere Zollabgaben zu zahlen.

**Einfuhrverfahren:** Anwendung des Zollverfahrens "Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr", nach dessen Abwicklung die Waren auf dem EU-Markt verkauft oder verbraucht werden können.

**Einfuhrzoll:** Für die Einfuhr von Waren zu entrichtende Abgaben.

**Entscheidung:** Eine Handlung der Zollbehörden auf dem Gebiet des Zollrechts zur Regelung eines Einzelfalls mit Rechtswirkung für die betreffende Person oder die betreffenden Personen.

**Gestellung:** Mitteilung an die Zollbehörden, dass Waren bei der Zollstelle oder an einem anderen von den Zollbehörden bezeichneten oder zugelassenen Ort eingetroffen sind.

**Nachträgliche Prüfung:** Kontrolle der Wirtschaftsbeteiligten durch Prüfung ihrer Bücher, Aufzeichnungen und Systeme, um die Einhaltung der Zollvorschriften sicherzustellen und um die mit ihrer Geschäftstätigkeit verbundenen Risiken zu bewerten.

**Nicht-Unionswaren:** Andere Waren als Unionswaren und Waren, die den zollrechtlichen Status als Unionswaren verloren haben.

**Risikomanagement:** Die systematische Ermittlung von Risiken, auch durch Stichproben, und die Anwendung aller für die Risikobegrenzung erforderlichen Maßnahmen.

**Risikoprofil:** Kombination aus Risikokriterien und Kontrollbereichen (z. B. Art der Waren, Ursprungsland), die erkennen lässt, dass ein Risiko vorliegt, und dazu führt, dass die Durchführung einer Kontrollmaßnahme vorgeschlagen wird.

**Sonstige nachträgliche Kontrollen:** Kontrollen der Richtigkeit, Vollständigkeit und Gültigkeit der Angaben in der Zollanmeldung (z. B. Warenbeschreibung, Wert, Menge) oder sonstigen Dokumenten (z. B. Einfuhrgenehmigungen, Ursprungszeugnisse) nach der Einfuhr von Gütern.

**Summarische Eingangsanmeldung:** Handlung, durch die eine Person die Zollbehörden in der vorgeschriebenen Art und Weise und innerhalb einer bestimmten Frist darüber informiert, dass Waren in das Zollgebiet der Union verbracht werden.

**Überlassung von Waren:** Handlung, durch die die Zollbehörden Waren für das Zollverfahren zur Verfügung stellen, in das die betreffenden Waren übergeführt werden.

**Überprüfung von Unterlagen:** Kontrolle der Richtigkeit, Vollständigkeit und Gültigkeit der Angaben in der Zollanmeldung (z. B. Warenbeschreibung, Wert, Menge) oder sonstigen Dokumenten (z. B. Einfuhrgenehmigungen, Ursprungszeugnisse).

**Unionswaren:** Waren, die einer der folgenden Kategorien angehören:

- a) Waren, die im Zollgebiet der Union vollständig gewonnen oder hergestellt wurden und bei deren Herstellung keine aus Ländern oder Gebieten außerhalb des Zollgebiets der Union eingeführten Waren verwendet wurden,
- b) Waren, die aus Ländern oder Gebieten außerhalb des Zollgebiets der Union in dieses Gebiet verbracht und zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen wurden,
- c) Waren, die im Zollgebiet der Union entweder ausschließlich aus Waren nach Buchstabe b oder aus Waren nach den Buchstaben a und b gewonnen oder hergestellt wurden.

**Vorrangige Kontrollbereiche:** Der Teil des gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement, der bestimmte Zollverfahren, Arten von Waren, Verkehrswege, Beförderungsarten oder Wirtschaftsbeteiligte, die in einem bestimmten Zeitraum einem höheren Maß der Risikoanalyse und Zollkontrollen unterworfen sind, umfasst.



**Warenbeschau:** Überprüfung von Waren, u. a. durch Zählen und Probenahme, um zu ermitteln, ob sie den Angaben in der beiliegenden Zollanmeldung entsprechen.

**Zollabfertigung:** Abwicklung von Zollformalitäten, damit der Anmelder über die Waren verfügen kann.

**Zollanmeldung:** Handlung, durch die eine Person in der vorgeschriebenen Art und Weise die Absicht bekundet, Waren in ein bestimmtes Zollverfahren überzuführen, gegebenenfalls unter Angabe der dafür in Anspruch zu nehmenden besonderen Regelung.

**Zollbehörden:** Die für die Anwendung der zollrechtlichen Vorschriften zuständigen Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten und sonstige für die Anwendung der zollrechtlichen Vorschriften zuständige Behörden.

**Zollkontrollen:** Spezifische Handlungen, die die Zollbehörden zur Gewährleistung der Einhaltung der zollrechtlichen und sonstigen Vorschriften über Eingang, Ausgang, Versand, Beförderung, Lagerung und Endverwendung von Waren, die zwischen dem Zollgebiet der Union und Ländern oder Gebieten außerhalb dieses Gebiets befördert werden, sowie über das Vorhandensein von Nicht-Unionswaren und Waren in der Endverwendung und deren Beförderung innerhalb des Zollgebiets der Union vornehmen.

**Zollrechtliche Vorschriften:** Zu diesen Rechtsvorschriften gehören alle folgenden Rechtsinstrumente: der Zollkodex sowie die auf Unionsebene und auf einzelstaatlicher Ebene zu seiner Ergänzung oder Durchführung erlassenen Vorschriften, der Gemeinsame Zolltarif, die Rechtsvorschriften über das Unionssystem der Zollbefreiungen und internationale Übereinkünfte, die zollrechtliche Vorschriften enthalten, soweit sie in der Union anwendbar sind.

**Zollrechtlicher Status:** Der Status von Waren als Unionswaren oder Nicht-Unionswaren.

**Zollrisiko:** Die nach Auswirkungen gewichtete Wahrscheinlichkeit, dass im Zusammenhang mit dem Eingang, dem Ausgang, dem Versand, der Beförderung oder der Endverwendung von zwischen dem Zollgebiet der Union und Ländern oder Gebieten außerhalb dieses Gebiets beförderten Waren oder mit im Zollgebiet der Union befindlichen Nicht-Unionswaren ein Ereignis eintritt, durch das die vorschriftsmäßige Anwendung von

Maßnahmen der Union oder ihrer Mitgliedstaaten verhindert wird, die finanziellen Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten bedroht werden oder die Sicherheit und der Schutz der Union und ihrer Bewohner, die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen, die Umwelt oder die Verbraucher gefährdet werden.

**Zollunion:** Präferenzhandelsregelungen, anhand deren Handelspartner sich gegenseitig Präferenzzugang zu ihren Erzeugnissen und Dienstleistungen bieten, um den Handel zwischen ihnen zu erleichtern. Sie impliziert die gegenseitige Aufhebung von Zöllen und Kontingenten in den teilnehmenden Gebieten, die Diskriminierung des Handels mit Nichtmitgliedern sowie die Einrichtung eines gemeinsamen Zolltarifs zwischen den Handelspartnern.

**Zollverfahren:** Die folgenden Verfahren, in die Waren nach dem Zollkodex übergeführt werden können: Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr, besondere Verfahren, Ausfuhr.

**Zollverfahren 42:** Dieses Verfahren ermöglicht es dem Einführer, eine MwSt.-Befreiung zu erhalten, wenn die eingeführten Waren in einen anderen Mitgliedstaat befördert werden. Die MwSt. wird im Bestimmungsmitgliedstaat geschuldet.

## **ZUSAMMENFASSUNG**

### ***Über diesen Bericht***

I. Waren, die von außerhalb der Europäischen Union in die EU eingeführt werden, unterliegen von den Mitgliedstaaten durchgeführten Zollkontrollen, bevor sie zum zollrechtlich freien Verkehr in der EU überlassen werden. Der Hof prüfte, ob Europäische Kommission und Mitgliedstaaten sicherstellen, dass mit den Einfuhrverfahren die finanziellen Interessen der EU geschützt werden. Der Hof fand erhebliche Mängel und Schlupflöcher, die darauf hindeuten, dass die Anwendung der Kontrollen nicht wirksam ist. Dies wirkt sich nachteilig auf die Finanzen der EU aus. Der Hof unterbreitet der Kommission und den Mitgliedstaaten eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Gestaltung und Umsetzung der Kontrollen.

### ***Über Zollkontrollen***

II. Mit Zollkontrollen kann der Schutz der finanziellen Interessen der EU nur dann sichergestellt werden, wenn die Kontrollen auf gemeinsamen Vorschriften basieren und von den Mitgliedstaaten auf harmonisierte und standardisierte Art und Weise angewendet werden.

III. Zum Zeitpunkt der Einfuhr sollten die Zollbehörden des Einfuhrmitgliedstaats vom Einführer verlangen, etwaige für die eingeführten Waren zu entrichtende Zölle zu zahlen oder sich dafür zu verbürgen. Einführer können ihre Zollschuld jedoch vorsätzlich verringern oder hinterziehen, etwa indem sie den Wert ihrer Waren zu niedrig angeben, ein falsches Ursprungsland angeben oder die Waren falsch einreihen, um einen niedrigeren Zollsatz zu erhalten.

IV. Zölle machen 14 % des EU-Haushalts aus. Werden Zölle hinterzogen, so vergrößert sich die Zöllücke, was durch höhere BNE-Beiträge der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden muss. Die Kosten tragen letztendlich die europäischen Steuerzahler.

### ***Zur Prüfung des Hofes***

V. Der Hof prüfte, ob die finanziellen Interessen der EU durch ihre Zollkontrollen geschützt werden und ob die Kommission und die Mitgliedstaaten solide Einfuhrverfahren entwickelt haben, die diese Interessen schützen.

### ***Die Feststellungen des Hofes***

VI. Der Hof ermittelte erhebliche Mängel, die darauf hindeuten, dass der Rechtsrahmen für das Zollwesen Schwachstellen aufweist. Zudem stellte er fest, dass die Zollkontrollen bei den Einfuhren nicht wirksam umgesetzt wurden, was negative Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU hat.

VII. Es gibt keine ausreichenden finanziellen Anreize für die Mitgliedstaaten, Zollkontrollen durchzuführen. Diejenigen, die Zollkontrollen durchführen, bei der Nacherhebung von EU-Einnahmeausfällen jedoch keinen Erfolg haben, riskieren finanzielle Folgen, wohingegen diejenigen, die keine derartigen Kontrollen durchführen, womöglich keine derartigen Folgen zu tragen haben.

VIII. Die Mitgliedstaaten haben Fortschritte bei der einheitlichen Anwendung der zollrechtlichen Vorschriften gemacht. Sie verfolgen jedoch unterschiedliche Ansätze bezüglich der Zollkontrollen zur Bekämpfung von Unterbewertung, falscher Angaben zum Ursprungsland und der falschen Einreihung von Waren sowie bezüglich der Verhängung von Zollsanktionen. Aufwendige Zollkontrollen können Auswirkungen darauf haben, welche Einfuhrzollstelle Wirtschaftsbeteiligte wählen, und (Flug-)Häfen mit weniger Zollkontrollen ziehen möglicherweise mehr Verkehr an.

IX. In den Mitgliedstaaten gibt es im Hinblick auf die Einfuhrkontrolle weiterhin einige Schlupflöcher.

### ***Die Empfehlungen des Hofes***

X. Der Hof unterbreitet der Kommission und den Mitgliedstaaten die folgenden Empfehlungen.

XI. Die Kommission sollte folgende Maßnahmen ergreifen:

- a) Um in der Lage zu sein, der Aufforderung des Europäischen Parlaments nachzukommen, sollte die Kommission eine Methodik entwickeln und ab 2019 in regelmäßigen Abständen Schätzungen der Zolllücke vorlegen; die Ergebnisse dieser Schätzungen sollten bei der Zuweisung von Ressourcen sowie bei der Festlegung operativer Zielvorgaben berücksichtigt werden.
- b) Sie sollte alle verfügbaren Optionen in Erwägung ziehen, um unter dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen die nationalen Zollbehörden in ihrer für die Belange der EU wichtigen Funktion zu unterstützen; dabei sollte auch überprüft werden, ob die Rate der Erhebungskosten angemessen ist.
- c) Sie sollte in Bezug auf den bevorstehenden mehrjährigen Finanzrahmen vorschlagen, dass die nächsten EU-Aktionsprogramme zur Unterstützung der Zollunion genutzt werden, um zur finanziellen Tragfähigkeit der Europäischen Informationssysteme im Zollbereich beizutragen.
- d) Sie sollte die Anfragen in Amtshilfemitteilungen präziser formulieren, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten sie einheitlich umsetzen.
- e) Sie sollte im Jahr 2018 Änderungen am Zollrecht vorschlagen, die darauf abzielen, die Angabe des Versenders in der Einfuhrzollanmeldung verbindlich vorzuschreiben.

XII. Die Mitgliedstaaten sollten folgende Maßnahmen ergreifen:

- a) Sie sollten den Verzicht auf von einem bestimmten Risikofilter vorgeschlagene Kontrollen an eine vorher erteilte oder unmittelbar erfolgende Genehmigung einer vorgesetzten Stelle knüpfen.
- b) Sie sollten in ihren elektronischen Systemen zur Überlassung von Waren Kontrollen einführen, um Einfuhranmeldungen zu blockieren, wenn bei einem angemeldeten Warenwert von über 150 Euro oder für als Geschenke angemeldete gewerbliche Sendungen eine Zollbefreiung beantragt wird.
- c) Sie sollten Ermittlungspläne aufstellen, um den Missbrauch von Zollbefreiungen für Waren aus dem E-Commerce mit Nicht-EU-Ländern zu bekämpfen.

## EINLEITUNG

1. Im Jahr 2018 begeht die EU den 50. Jahrestag des Bestehens der Zollunion. Eine Zollunion bedeutet, dass an den Binnengrenzen zwischen Mitgliedstaaten keine Zölle erhoben werden und keine Zollkontingente gelten und dass auf Einfuhren aus Drittländern gemeinsame Zölle erhoben werden. Zollunion und gemeinsame Handelspolitik fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der EU<sup>1</sup>; innerhalb dieser Zuständigkeitsbereiche wird der Großteil der Zollpolitik und des Zollrechts festgelegt bzw. angenommen. Für die Umsetzung der zollrechtlichen Vorschriften sind jedoch hauptsächlich die Mitgliedstaaten verantwortlich<sup>2</sup>.
2. Zwar wurden die Binnengrenzen abgeschafft, doch Waren, die von außerhalb des Zollgebiets der EU in einen Mitgliedstaat eingeführt werden, unterliegen Zollkontrollen, und die anfallenden Zölle müssen entrichtet werden, bevor die Waren in den zollrechtlich freien Verkehr in der EU übergeführt werden.
3. Die Überlassung eingeführter Waren zum zollrechtlich freien Verkehr bedeutet, dass die Waren sich nun im freien Warenverkehr auf dem Binnenmarkt der EU befinden, wie Waren mit Ursprung in der EU<sup>3</sup>. Daher sollte die Zollverwaltung des Einfuhrmitgliedstaats vom Einführer zum Zeitpunkt der Einfuhr verlangen, etwaige für die eingeführten Waren zu entrichtende Zölle zu zahlen oder sich dafür zu verbürgen.

---

<sup>1</sup> Artikel 3 AEUV. Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 47).

<sup>2</sup> Artikel 291 AEUV.

<sup>3</sup> In Artikel 201 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (Neufassung) (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1) ist festgelegt, dass Nicht-Unionswaren durch die Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr den zollrechtlichen Status von Unionswaren erhalten. Ferner ist festgelegt, dass die Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr die Erhebung der fälligen Einfuhrabgaben und gegebenenfalls sonstiger Abgaben, die Anwendung handelspolitischer Maßnahmen sowie Verbote und Beschränkungen und die Erfüllung der anderen Formalitäten hinsichtlich der Wareneinfuhr umfasst.

4. Zölle und Produktionsabgaben für Zucker (zusammen als traditionelle Eigenmittel (TEM) bezeichnet) sind eine wichtige Einnahmequelle für den Haushalt der EU. Sie fließen abzüglich der einbehaltenen Erhebungskosten dem Haushalt zu. Im Jahr 2016 betrug die TEM 20,1 Milliarden Euro und machten 14 % der Einnahmen der EU aus.
5. Die Zollbehörden verfolgen mehrere Ziele, auf die die knappen Mittel verteilt werden müssen. Sie streben Ziele an, zu denen die Anwendung nicht-steuerlicher Maßnahmen gehört, die auf die Verbesserung der inneren Sicherheit der EU, den Schutz der Union vor unlauterem und illegalem Handel und den Schutz der Umwelt ausgerichtet sind. Die Terrorismusbekämpfung ist für die Zollbehörden zu einer Priorität geworden. Sie sind außerdem verantwortlich für die Erhebung von Zöllen, Verbrauchsteuern und der bei der Einfuhr fälligen Mehrwertsteuer (MwSt.).
6. Die Zollbehörden stehen vor der Herausforderung, einerseits mithilfe schnellerer, nahtloser Einfuhrverfahren den Handel erleichtern und andererseits Zollkontrollen durchführen zu müssen. Aufwendige Zollkontrollen können Auswirkungen darauf haben, welche Einfuhrzollstelle Wirtschaftsbeteiligte wählen, und (Flug-)Häfen mit weniger Zollkontrollen ziehen möglicherweise mehr Verkehr an.
7. Die Zollschild zum Zeitpunkt der Warenfreigabe hängt von drei Faktoren ab: i) vom Zollwert der eingeführten Waren, wenn der Zoll als Prozentsatz dieses Werts festgelegt ist (Wert Zoll); ii) vom Ursprung der Waren und iii) von der zolltariflichen Einreihung der Waren, die zusammen mit dem Ursprung dazu dient, den auf den Zollwert anzuwendenden Zollsatz zu bestimmen.

#### ***Wie es zur Hinterziehung von Zöllen kommt***

8. Der Einführer kann die Zollschild absichtlich verringern durch
  - a) Unterbewertung, d. h., der Einführer meldet für die eingeführten Waren einen geringeren Wert als den tatsächlichen Wert an, wobei er häufig gefälschte Geschäftsunterlagen vorlegt;
  - b) falsche Ursprungsangaben, wobei der Einführer ein falsches Ursprungsland der eingeführten Waren angibt;

- c) falsche Einreihung, wenn Waren so eingereiht werden, dass ein geringerer Zollsatz fällig ist;
- d) eine Kombination aus den genannten Punkten.

9. Schließlich können Einführer Zollbefreiungen missbräuchlich auf Waren anwenden, die dafür nicht in Betracht kommen.

### ***Die Zolllücke und ihre Folgen***

10. Die Hinterziehung von Zöllen führt zur Vergrößerung der Zolllücke, die in einer Studie des Europäischen Parlaments<sup>4</sup> definiert wird als "Differenz zwischen der theoretischen Höhe der Einnahmen, die durch Einfuhrabgaben für die Wirtschaft insgesamt erzielt werden müssten, und den tatsächlich erhobenen Einfuhrabgaben". Lücken in der Erhebung von Zöllen müssen durch höhere Beiträge der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE) ausgeglichen werden, die letztlich von den europäischen Steuerzahlern getragen werden.

### ***Wie die Hinterziehung von Zöllen bekämpft werden kann: Zollkontrollen und der Austausch von Informationen***

11. Waren, die in die EU eingeführt werden, unterliegen Zollkontrollen. Mit diesen Zollkontrollen können das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts sowie der Schutz der finanziellen Interessen der EU nur dann sichergestellt werden, wenn die Kontrollen auf gemeinsamen Vorschriften basieren und von den Mitgliedstaaten auf harmonisierte und standardisierte Art und Weise angewendet werden.

12. Zollkontrollen von Einfuhren können zu den folgenden Zeitpunkten durchgeführt werden:

---

<sup>4</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, "Von der Schattenwirtschaft zur amtlich erfassten Wirtschaft: Angleichung der Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt", 2013.



- a) vor der Ankunft der Waren im EU-Gebiet oder am Entladeort (in diesem Fall werden sie als Kontrollen vor der Ankunft oder vor der Überlassung der Waren bezeichnet);
- b) bei Einfuhr der Waren (die sogenannten Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren);
- c) nach der Einfuhr von Waren, sobald sie zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen wurden. Hierbei handelt es sich um nachträgliche Kontrollen. Das können auf Buchprüfungen basierende Kontrollen (nachträgliche Prüfungen) oder transaktionsbasierte Kontrollen (sonstige nachträgliche Kontrollen) sein.

13. Da die EU über keinen harmonisierten Kontrollrahmen und über keinen harmonisierten Rahmen für das Risikomanagement verfügt, unterscheiden sich Kombination und Häufigkeit dieser drei Formen der Kontrollen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Weniger wirksame Kontrollen zum Zeitpunkt vor oder während der Überlassung der Waren bedeuten, dass die restlichen die Erhebung von Zöllen betreffenden Risiken nach der Überlassung der Waren gemindert werden sollten.

14. Die Zollbehörden müssen Informationen zum internationalen Handel mit anderen Ländern austauschen, um die Einhaltung der zollrechtlichen Vorschriften sowie die vollständige Erhebung der Abgaben sicherzustellen. Dies wird als gegenseitige Amtshilfe bezeichnet.

15. Der Austausch von Informationen kann auf EU-Ebene zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Kommission oder auf internationaler Ebene mit Nicht-EU-Ländern stattfinden. Der Austausch von Informationen auf EU-Ebene erfolgt entweder im Rahmen der Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe oder des Zollrisikomanagementsystems für risikobezogene Informationen.

16. Zollbehörden können auch im Rahmen von über EU-Aktionsprogramme finanzierten gemeinsamen Maßnahmen, Seminaren, Schulungen, Projektgruppen, Arbeitsbesuchen und grenzüberschreitenden Maßnahmen zusammenarbeiten und Informationen und bewährte Verfahren austauschen. Zwei wichtige Aktionsprogramme der EU dienen der Finanzierung

des Austauschs von Informationen und der Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden zum Schutz der finanziellen Interessen der EU: Zoll 2013/Zoll 2020 und Hercule II/Hercule III.

17. Während der sechsjährigen Durchführungsdauer von Zoll 2013 wurden beinahe 325 Millionen Euro bereitgestellt, "um die von den Mitgliedstaaten im Hinblick auf ein effizientes Funktionieren des Binnenmarktes im Zollbereich durchgeführten Maßnahmen zu unterstützen und zu ergänzen"<sup>5</sup>. Im Rahmen von Zoll 2020 soll das Funktionieren der Zollunion unterstützt werden. Die dazugehörige Verordnung beinhaltet mehrere spezifische Ziele zur Unterstützung der Zollbehörden beim Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Union; Finanzmittel in Höhe von fast 525 Millionen Euro für den Zeitraum 2014-2020 werden bereitgestellt.

18. Hercule II war ein Aktionsprogramm der EU, mit dem Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen finanziert wurden. Im Zeitraum 2007-2013 wurden im Rahmen des Programms fast 100 Millionen Euro für Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung zur Verfügung gestellt. Auf das Programm Hercule II folgte das Programm Hercule III, das für den Zeitraum 2014-2020 mit einem Haushalt von 105 Millionen Euro ausgestattet wurde.

19. Die Zollbehörden tauschen im Rahmen von internationalen Abkommen wie Präferenzhandelsregelungen, Amtshilfeabkommen und Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden Informationen mit Nicht-EU-Ländern aus und arbeiten mit diesen Ländern zusammen.

20. Präferenzhandelsregelungen ermöglichen es Handelspartnern, sich in ihren Handelsbeziehungen präferenzielle Bedingungen zu gewähren. Diese Abkommen können gegenseitig oder unilateral sein. Amtshilfeabkommen stellen eine Rechtsgrundlage für

---

<sup>5</sup> Artikel 1 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 624/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Gemeinschaft (Zoll 2013) (ABl. L 154 vom 14.6.2007, S. 25).

Informationensersuchen an Nicht-EU-Länder dar, insbesondere um Zuwiderhandlungen gegen das Zollrecht zu verhindern, zu untersuchen und zu bekämpfen.

21. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung der Europäischen Kommission (OLAF) schließt Amtshilfeabkommen mit Nicht-EU-Ländern und mit für Untersuchungen zuständigen Verwaltungsstellen internationaler Organisationen. Mit diesen Abkommen sollen praktische Leitlinien für die operative Zusammenarbeit des OLAF mit Partnerbehörden bereitgestellt werden, insbesondere durch die Benennung einer Kontaktstelle.

### **PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

22. Im Zuge der Prüfung wurde untersucht, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten solide Einfuhrverfahren entwickelt haben, die die finanziellen Interessen der EU schützen.

23. Der Hof führte Prüfbesuche bei Zollbehörden in fünf Mitgliedstaaten durch: in Spanien, Italien, Polen, Rumänien und im Vereinigten Königreich. Die Auswahl der Mitgliedstaaten basierte auf den folgenden Risikokriterien: i) Höhe ihrer TEM-Beiträge zum EU-Haushalt; ii) Auswirkungen der Unterbewertungen im jeweiligen Mitgliedstaat; iii) Anteil der auf Buchprüfungen basierenden Kontrollen an den nachträglichen Kontrollen insgesamt.

24. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2007-2017. Die Prüfung des Hofes war in zwei Phasen unterteilt (weitere Details zum Prüfungsansatz sind in **Anhang I** und **Anhang II** enthalten):

- a) Erste Phase: vorbereitende Arbeiten bei der Kommission und in den Mitgliedstaaten, einschließlich eines Prüfbesuchs bei den Kommissionsdienststellen: Generaldirektion Steuern und Zollunion, Generaldirektion Haushalt, OLAF und Gemeinsame Forschungsstelle (JRC) sowie bei der Weltzollorganisation (WZO) zum Zwecke der Sammlung von Informationen und Daten, die für die Vor-Ort-Prüfungen in den Mitgliedstaaten nützlich sein könnten. Dadurch war auch der Vergleich der zollrechtlichen Bestimmungen und Verfahren der EU mit WZO-Standards möglich<sup>6</sup>. Um

---

<sup>6</sup> Das Übereinkommen von Kyoto in seiner geänderten Fassung, das WZO-Risikomanagementhandbuch, die WZO-Leitlinien für nachträgliche Prüfungen usw.

zu prüfen, ob die Zollkontrollen und die Risikomanagementverfahren reibungslos verlaufen, wählte der Hof vor jedem Prüfbesuch in einem Mitgliedstaat vier Stichproben von risikobehafteten Einfuhren und eine Stichprobe von Prüfungen aus, die von den Zollbehörden durchgeführt wurden.

- b) Zweite Phase: Vor-Ort-Prüfungen sowohl bei der Kommission (Generaldirektion Steuern und Zollunion, Generaldirektion Haushalt und OLAF) als auch in den ausgewählten Mitgliedstaaten, mit besonderem Augenmerk auf den Systemen und Kontrollen.

### **BEMERKUNGEN**

#### ***Im derzeitigen System wird der Bedeutung von Zöllen als Finanzierungsquelle für den EU-Haushalt keine Priorität eingeräumt***

25. Im Bericht der Hochrangigen Gruppe "Eigenmittel" wird hervorgehoben, dass die TEM<sup>7</sup> einen Referenzwert für echte EU-Einnahmen darstellen. Die EU hat jedoch noch keine Schätzung der Zolllücke vorgenommen, es gibt Negativanreize, die die Mitgliedstaaten von der Durchführung von Kontrollen abhalten, und die Finanzierung der Zollprogramme der EU stellt die finanzielle Tragfähigkeit der Zollunion nicht vollständig sicher oder ist nicht immer mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU verknüpft.

#### **Die Kommission hat keine Schätzung der Zolllücke durchgeführt**

26. Im Jahr 2013 forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, die Erhebung verlässlicher Daten über die Zoll- und Mehrwertsteuerlücke in den Mitgliedstaaten zu verstärken und dem Parlament diesbezüglich alle sechs Monate Bericht zu erstatten<sup>8</sup>. Die Kommission ist dieser Aufforderung in Bezug auf die Zolllücke nicht nachgekommen, finanziert jedoch regelmäßig Studien zum Umfang der Mehrwertsteuerlücke. Die

---

<sup>7</sup> Hochrangige Gruppe "Eigenmittel" (2016): "Future financing of the EU - Final Report and recommendations".

<sup>8</sup> Siehe "Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on the follow-up to 2011 discharge - Replies to requests from the European Parliament" (COM(2013) 668 final) (SWD(2013) 348 final).

Kommission veröffentlicht einen jährlichen Vergleich zwischen den zusätzlichen Feststellungen von TEM, die sich aus ihren Kontrolltätigkeiten ergeben, und dem tatsächlich erhobenen Betrag. Dies entspricht keinesfalls der in Ziffer 10 beschriebenen Zolllücke.

27. Das OLAF hat eine Berechnung des potenziellen Ausfalls an Zöllen und MwSt. vorgenommen, der auf die Unterbewertung der Einfuhren von Textilien und Schuhen aus China ins Vereinigte Königreich zurückzuführen ist. Der Berechnung zufolge beliefen sich die potenziellen Zollausfälle im Zeitraum 2013-2016 auf beinahe 2 Milliarden Euro. Das OLAF bewertet derzeit, ob es in anderen Mitgliedstaaten - darunter die vier in der Stichprobe des Hofes erfassten Mitgliedstaaten - potenzielle Ausfälle gibt.

28. Eine jährliche Schätzung der Zolllücke würde es ermöglichen, die Leistung der Zollunion im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU zu bewerten. Sie würde außerdem dazu beitragen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten Mittel gezielt dorthin lenken, wo sie am dringendsten benötigt werden.

### **Ein Negativanreiz hält die Mitgliedstaaten von der Durchführung von Zollkontrollen ab**

29. Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten sind für die Erhebung von Zöllen verantwortlich: Sie müssen alle erforderlichen Maßnahmen treffen, damit sichergestellt wird, dass die Zölle ordnungsgemäß dem EU-Haushalt zufließen, und damit die finanziellen Interessen der EU geschützt werden<sup>9</sup>. Um dies zu gewährleisten, kontrolliert die Kommission einmal im Jahr die Zollbehörden der Mitgliedstaaten.

30. Die Kommission kann einen Mitgliedstaat im Falle von Verwaltungsfehlern finanziell haftbar machen<sup>10</sup>. Mitgliedstaaten, die keine Zollkontrollen durchführen, sind diesem Risiko möglicherweise nicht ausgesetzt: Beispielsweise stellte der Hof fest, dass im Vereinigten

---

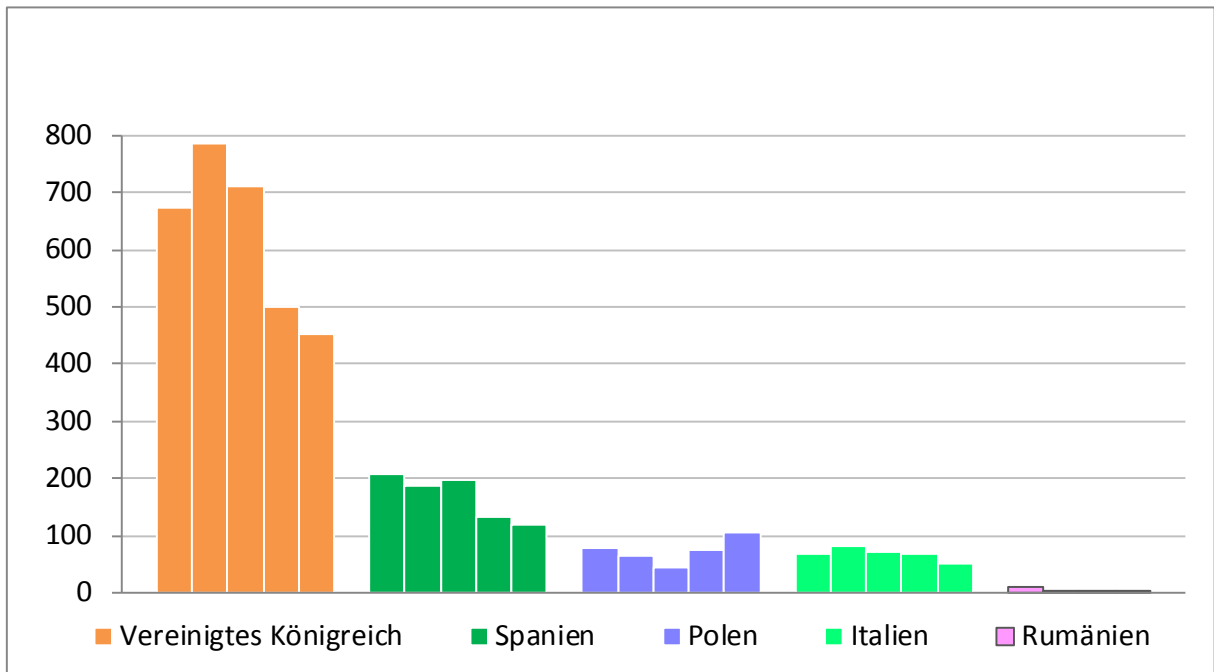
<sup>9</sup> Vgl. Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung des Rates (EU, Euratom) Nr. 608/2014 vom 26. Mai 2014 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 29) und Artikel 3 Buchstabe a des UZK.

<sup>10</sup> Rechtssache C-392/02, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Dänemark; Rechtssache C-60/13, Europäische Kommission gegen Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland.

Königreich insolvente Wirtschaftsbeteiligte von der Zielpopulation eines Projekts zur nachträglichen Kontrolle ausgeschlossen werden. In der Tat beklagte sich ein Mitgliedstaat, je stärker er Betrug bekämpfe, desto höher sei das Risiko, dass die Kommission ihn finanziell haftbar mache.

31. Wenn Zollbehörden eine nachträgliche Kontrolle durchführen und herausfinden, dass Zölle in zu geringer Höhe gezahlt wurden, müssen sie die geschuldeten Zölle nacherheben. Die Zollbehörden teilen dem Zollschuldner den fälligen Betrag mittels eines Nacherhebungsbescheids mit. Aus Statistiken der Kommission geht hervor, dass in den ausgewählten Mitgliedstaaten mit Ausnahme Polens die Zahl der Nacherhebungsbescheide gesunken ist<sup>11</sup> (siehe **Abbildung 1**).

**Abbildung 1 - Zahl der Nacherhebungsbescheide in ausgewählten Mitgliedstaaten (2012-2016)**



Quelle: Datenbank OWNRES.

<sup>11</sup> In diesen Daten sind nur die Fälle berücksichtigt, bei denen die Beträge 10 000 Euro überstiegen, unabhängig davon, ob sie eingezogen wurden.

32. Da keine Schätzung der Zolllücke vorliegt, lässt sich nicht beurteilen, ob dies auf eine rückläufige Entwicklung bei der Wirksamkeit der nachträglichen Kontrollen zurückzuführen ist oder darauf, dass die Lücke kleiner geworden ist.

### **Die Unterfinanzierung transeuropäischer IT-Systeme könnte zu einer verzögerten Umsetzung des Zollkodex der Union führen**

33. Die vollständige Umsetzung des Zollkodex der Union (UZK) ist untrennbar mit der Entwicklung der unterstützenden IT-Systeme verbunden. Alle gemäß UZK erforderlichen elektronischen Systeme sollen bis zum 31. Dezember 2020 vollständig betriebsbereit sein. Nach diesem Datum müssen Methoden der elektronischen Datenverarbeitung zur Regel werden, und die EU-Zollbehörden werden zu einer papierlosen Umgebung übergehen.

34. Laut der Abschlussbewertung des Aktionsprogramms Zoll 2013<sup>12</sup> könnten unzureichende Investitionen der Mitgliedstaaten zu einer Verzögerung der EU-weiten Bereitstellung von Zollsystemen führen. Mit diesem Programm wurden die EU-Spezifikationen der transeuropäischen IT-Systeme finanziert, und die Mitgliedstaaten trugen die Kosten dafür, ihre nationalen Systeme mit den EU-Spezifikationen kompatibel zu machen.

35. Aus derselben Bewertung geht auch hervor, dass Beamten der Mitgliedstaaten zufolge die Kosten für die nationalen Verwaltungen etwa gleich hoch sind wie die Kosten, die die Kommission trägt, und dass Umsetzung und Aktualisierung der europäischen Systeme für die Mitgliedstaaten besonders teuer sein können, falls die nationalen Systeme komplex und unzureichend integriert sind. Einige Komponenten der Europäischen Informationssysteme werden jedoch nicht mit dem Programm Zoll 2020 finanziert, sondern von den Mitgliedstaaten getragen<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Coffey, "Final Evaluation of the Customs 2013 Programme - Final report", 2014.

<sup>13</sup> Nicht der Union gehörende Komponenten gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1294/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Festlegung eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 (Zoll 2020) und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 624/2007/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 209).

36. Nationale Haushaltszwänge können die ordnungsgemäße Umsetzung europäischer Systeme gefährden, und einige Mitgliedstaaten meldeten im Jahr 2015 fehlende nationale Haushaltsmittel. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten in ihren Antworten auf einen Fragebogen, der ihnen 2016 von der Kommission übermittelt wurde, das Risiko von Verzögerungen bestätigt.

37. Wie die Kommission feststellte, erhoben im Jahr 2015 sieben Mitgliedstaaten mehr als 80 % der TEM und vier Mitgliedstaaten nahezu 60 % der TEM<sup>14</sup>. Dem sollten die als Anteil der Erhebungskosten einbehaltenen Beträge gegenübergestellt werden: So behält beispielsweise ein Mitgliedstaat<sup>15</sup> mehr als eine Milliarde Euro ein, wohingegen am anderen Ende der Skala ein anderer Mitgliedstaat<sup>16</sup> weniger als 10 Millionen Euro einbehält. Es gibt im Zollsystem jedoch auch Fixkosten, etwa in Bezug auf IT-Systeme<sup>17</sup>.

38. Laut dem Bericht der Hochrangigen Gruppe "Eigenmittel" haben Länder, in denen sich die wichtigsten Einfuhrhäfen befinden (Belgien, die Niederlande) - und wo somit TEM in erheblichem Umfang erhoben werden - zuweilen das Argument vorgebracht, dass ihr Anteil an den TEM zu hoch sei. Hingegen belastet die Finanzierung der Komponenten der Europäischen Informationssysteme, die nicht durch das Aktionsprogramm Zoll 2020 bezahlt werden, kleine TEM-Beitragszahler vergleichsweise stärker.

**Die Finanzierung der Zollinfrastruktur der Mitgliedstaaten im Rahmen des Aktionsprogramms Hercule ist nicht immer mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU verknüpft**

39. Der Hof untersuchte Beispiele von abschließenden Durchführungsberichten, die von den Begünstigten des Programms Hercule II bereitgestellt wurden, und stellte fest, dass es nicht

---

<sup>14</sup> Deutschland (21 %), Vereinigtes Königreich (17 %), Niederlande (12 %), Belgien (9 %), Italien (9 %), Frankreich (9 %) und Spanien (7 %).

<sup>15</sup> Deutschland.

<sup>16</sup> Malta.

<sup>17</sup> Generaldirektion Haushalt der Kommission ("Minutes of the 168th meeting of the Advisory Committee on Own Resources (ACOR)" vom 1. Dezember 2016).



immer eine eindeutige Verbindung zwischen den durch die geförderte Ausrüstung erzielten Ergebnissen und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU gibt. So wurden mit dem Programm beispielsweise die Beschlagnahme von Haschisch mithilfe von Endoskopen sowie eine Mini-Überwachungskamera für die Beschlagnahme von hochwertigen Fahrzeugen finanziert, usw.

40. In seiner Stellungnahme Nr. 3/2012 stellte der Hof Folgendes fest<sup>18</sup>: "Die kofinanzierte Ausrüstung wird nicht notwendigerweise ausschließlich für den Schutz der finanziellen Interessen der EU verwendet, sondern auch für Maßnahmen im Zusammenhang mit Drogen, Waffen, Gefängnisausbrüchen, Menschenhandel, Steuerbetrug, Kreditkartenbetrug, Geldfälschung und Korruption in nationalen Strafverfolgungsbehörden". Dies könnte dazu führen, dass die Zollbehörden die finanziellen Interessen der EU weniger wirksam schützen.

***Das Potenzial der Instrumente und Programme der EU zum Austausch von Zollinformationen und zur Förderung der Zusammenarbeit wurde nicht vollständig ausgeschöpft***

41. Der Austausch von Informationen kann auf EU-Ebene zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Kommission oder auf internationaler Ebene mit Nicht-EU-Ländern stattfinden. Der Hof stellte fest, dass die EU ein System entwickelt hat, das diesen Informationsaustausch ermöglicht, dieser jedoch nicht in vollem Umfang genutzt wird.

---

<sup>18</sup> Siehe Ziffer 28 der Stellungnahme Nr. 3/2012 des Hofes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Programm "Hercule III" zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union (ABl. C 201 vom 7.7.2012, S. 1).

**Die EU hat vielversprechende Informationskanäle zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichtet, es gibt jedoch Mängel in Bezug auf ihren Inhalt und ihre Nutzung**

Die Instrumente für den Austausch von Informationen gemäß der Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe werden von den Mitgliedstaaten nicht in vollem Umfang genutzt

42. Die Mitgliedstaaten können Informationen zu Verstößen gegen zollrechtliche Vorschriften untereinander und mit der Kommission mithilfe von Instrumenten und Datenbanken austauschen, die in der Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe vorgesehen sind<sup>19</sup>. Dieser Austausch erfolgt über das gesicherte Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (*Anti-Fraud Information System, AFIS*), das elektronische Kommunikationsinstrument, mit dessen Hilfe die Mitgliedstaaten ihren Pflichten zur Meldung von Unregelmäßigkeiten nachkommen.

43. Auf der Basis der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen kann die Kommission die Einleitung einer Ermittlung beschließen. Die Kommission kann auch entscheiden, mithilfe von Amtshilfemitteilungen Betrugswarnungen an die Mitgliedstaaten zu verbreiten.

44. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten die Anfragen des OLAF in Amtshilfemitteilungen zur Bekämpfung von Betrug in Bezug auf Unterbewertung, falsche Angaben zum Ursprungsland oder die falsche Einreihung von Waren nicht einheitlich umsetzen. Darüber hinaus ermittelte er Fälle, in denen die geprüften Mitgliedstaaten den Anfragen des OLAF nicht nachkamen.

45. Die Mitgliedstaaten können weitere Informationssysteme wie das Zollinformationssystem (ZIS) zur Verhinderung, Untersuchung und Verfolgung von Verstößen gegen das Zollrecht nutzen und dadurch Informationen schneller zur Verfügung stellen. Der

---

<sup>19</sup> Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1).

Hof stellte jedoch fest, dass die ausgewählten Mitgliedstaaten bis auf Polen das ZIS<sup>20</sup> selten für den Austausch von Informationen zu zollrechtlichen Unregelmäßigkeiten/Betrug mit den zuständigen Behörden in anderen Mitgliedstaaten nutzen.

46. Die Mitgliedstaaten bemängelten außerdem das Problem der doppelten Meldung im ZIS und im Risiko-Informationsformular (RIF) zum Austausch risikobezogener Informationen. Diese seltene Nutzung der ZIS-Datenbank und die genannte Überschneidung verringern die Wirksamkeit dieses Informationsaustauschs.

47. Um diese Überschneidung zu beseitigen, leitete die Kommission das Projekt "Eine Beschlagnahme, ein Bericht" ein. Im Jahr 2016 bat sie die Mitgliedstaaten, an einer Umfrage teilzunehmen. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten gab Mehrfachmeldungen als Problem an, das bewältigt werden muss. Darüber hinaus wurde im Rahmen des Aktionsprogramms Zoll 2020 eine Projektgruppe<sup>21</sup> eingerichtet, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt. Sie hat die Aufgabe, die ersten Schlussfolgerungen der Befragung zu erörtern und Empfehlungen auszusprechen, wie diese Frage angegangen werden kann.

*Der Austausch von Informationen zur Bekämpfung von Unterbewertung funktioniert gut*

48. Um das Risiko der Unterbewertung auszuschalten, hat die Kommission eine Methodik zur Schätzung von "fairen Preisen"<sup>22</sup> entwickelt, bei der sie ein statistisches Verfahren auf COMEXT-Daten<sup>23</sup> anwendet, um solide Schätzungen der Preise für eingeführte Waren zu

---

<sup>20</sup> Titel V der Verordnung des Rates (EG) Nr. 515/97.

<sup>21</sup> Projektgruppe *Reporting Customs seizures in CRMS and AFIS-CIS*.

<sup>22</sup> Diese Preise werden auch als *Outlier-Free Average Prices* (ausreißerfreie Durchschnittspreise) bezeichnet. Es handelt sich um statistische Schätzungen, die auf der Grundlage von ausreißerfreien Daten für die Preise von Handelswaren errechnet werden.

<sup>23</sup> COMEXT ist die Datenbank von Eurostat für detaillierte Statistiken zum internationalen Warenhandel.

erstellen<sup>24</sup>. Das OLAF verbreitet diese Schätzungen unter den Zollbehörden der Mitgliedstaaten.

49. Diese Informationen über faire Preise sind ein wirksames Instrument für das Risikomanagement, das zur Bestimmung potenzieller Fälle von Unterbewertung beiträgt, wenn zusätzlich andere Risiken oder Betrugsindikatoren vorliegen, wie die Beteiligung von verdächtigen Wirtschaftsbeteiligten an der Einfuhr (negativ aufgefallene Wirtschaftsbeteiligte). Die Informationen könnten auch dazu verwendet werden, Schätzungen vorzunehmen, welcher Teil der Zolllücke auf Unterbewertung zurückzuführen ist.

*Der Austausch von Informationen zur Bekämpfung von falschen Angaben zum Ursprungsland hat sich in jüngster Zeit verbessert*

50. Einführer können die Zollschuld auch verringern, indem sie ein falsches Ursprungsland der eingeführten Waren angeben. Auf diese Weise erhalten sie einen ermäßigten Zollsatz oder Zollfreiheit gemäß einer Präferenzhandelsregelung und/oder vermeiden die Zahlung von Antidumping- oder Ausgleichszöllen<sup>25</sup>, die für das tatsächliche Ursprungsland festgelegt wurden. Mitunter wird der wahre Ursprung der Waren durch eine betrügerische Umladung in einem Zwischenland verschleiert, in dem die Waren zunächst vorübergehend gelagert und dann mit gefälschten Unterlagen in die EU versandt werden. Der Hof fand im Internet

---

<sup>24</sup> Spyros Arsenis, Domenico Perrotta, Francesca Torti, "The Estimation of Fair Prices of Traded Goods from Outlier-Free Trade Data", 2015, EUR 27696 EN. doi:10.2788/57125.

<sup>25</sup> Dumping liegt dann vor, wenn Hersteller aus einem Nicht-EU-Land in der EU Waren für einen Preis verkaufen, der unterhalb des Verkaufspreises auf ihrem Heimatmarkt oder unterhalb der Herstellungskosten liegt. Wenn die Kommission im Rahmen einer Ermittlung feststellt, dass dies der Fall ist, kann sie etwaige Schäden für EU-Unternehmen durch das Verhängen von Antidumpingzöllen beheben. Gewöhnlich handelt es sich dabei um Einfuhrzölle auf das Produkt aus dem fraglichen Land. Es kann sich dabei um feste oder variable Zölle oder um Zölle handeln, die einen Anteil am Gesamtwert darstellen (Wertzölle). Subventionierung liegt vor, wenn die Regierung eines Nicht-EU-Lands Unternehmen bei der Herstellung oder der Ausfuhr von Waren finanziell unterstützt. Die Kommission ist berechtigt, den handelsverzerrenden Wirkungen dieser Subventionen auf den EU-Markt entgegenzuwirken, nachdem sie untersucht hat, ob die Subvention unlauter ist und EU-Unternehmen schadet. Die Ausgleichszölle werden auf die Einfuhren der subventionierten Waren erhoben. Es kann sich dabei um feste oder variable Zölle oder um Zölle handeln, die einen Anteil am Gesamtwert darstellen (Wertzölle).

mehrere Beispiele von Unternehmen, die diese betrügerische Umladung als "Dienstleistung" anbieten.

51. Zur Bekämpfung von derartigem Betrug hat die Kommission ConTraffic und die Containerstatusmeldungen entwickelt. Mit diesen Werkzeugen werden Zollbehörden Informationen über Container Routen sowie Risikobewertungsdienste bereitgestellt. Das System sendet automatisch Betrugssignale an die Mitgliedstaaten, wenn es Diskrepanzen zwischen dem vom Einführer angegebenen Ursprungsland und der Container Route erkennt.

**Kasten 1 - Beispiele von falschen Angaben zum Ursprungsland durch betrügerisches Umladen und die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen**

Ein Wirtschaftsbeteiligter kauft Fahrräder aus China. Die Antidumpingzölle für Fahrräder aus China betragen 48,5 % des Warenwerts. Die Fahrradlieferung verlässt China; sie wird in Singapur und dann erneut in Malaysia umgeladen. In den zum Zeitpunkt der Einfuhr vorgelegten Frachtpapieren wird Bangladesch als Ursprungsland der Fahrräder angegeben, ohne Hinweise auf die vorherige Route der Container. Den der Zollbehörde vorgelegten Papieren zufolge sollte der Einführer nicht mit Antidumpingzöllen belegt werden. Wenn der verantwortliche Zollbeamte Containerstatusmeldungen oder das ConTraffic-Überwachungssystem verwendet, kann er die Route der Container zurückverfolgen und den Einführer um weitere Unterlagen bitten, die den tatsächlichen Ursprung der Ware belegen.

Das OLAF führt Untersuchungen zur Hinterziehung von Antidumpingzöllen durch: "Im Juni 2013 erhob die EU einen Antidumpingzoll auf in China hergestellte Solarmodule. Nach einigen Wochen ergaben sich erste Hinweise darauf, dass dieser Zoll durch falsche Herkunftsangaben umgangen wurde. OLAF leitete im Dezember 2013 die Untersuchung einer betrügerischen Umladung über Japan (falsche Angabe einer japanischen Herkunft) und im März 2014 die Untersuchung einer betrügerischen Umladung über Malaysia (falsche Angabe einer malaysischen Herkunft) ein. OLAF ersuchte die japanischen und malaysischen Behörden um Unterstützung und führte die Untersuchungen gemeinsam mit mehreren Mitgliedstaaten durch. Bislang hat OLAF die Wiedereinziehung von mehr als 50 Mio. EUR empfohlen und mehreren Mitgliedstaaten geraten, die Ergebnisse der OLAF-Untersuchungen in Strafverfahren zu nutzen."<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Der OLAF-Bericht 2015 ([https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en)).

52. Laut der Gemeinsamen Forschungsstelle (*Joint Research Centre, JRC*) wurde im Zeitraum 2008-2015 - im Rahmen eines experimentellen Pilotprojekts des OLAF und der JRC in Zusammenarbeit mit 12 Mitgliedstaaten - der angemeldete Ursprung von fünf Millionen eingeführten Artikel analysiert und wurden mithilfe des Systems ConTraffic 1187 Betrugssignale über potenziellen Betrug im Zusammenhang mit dem Ursprung an die Mitgliedstaaten gesendet. Der potenzielle wirtschaftliche Wert dieser Signale belief sich auf 19 Millionen Euro. Bei insgesamt 2 % der analysierten Waren wurden ein Ursprung und ein Versandland angegeben, die der Containerroute nicht entsprachen. Auf der Grundlage des Projekts ConTraffic kam die Kommission zu dem Schluss<sup>27</sup>, dass es im Jahr 2011 für die EU-27 mehr als 1 500 Fälle falscher Angaben des Ursprungslandes gab, die für die EU zu einem Einnahmefall von insgesamt mindestens 25 Millionen Euro und von wahrscheinlich mehr als 100 Millionen Euro geführt haben.

53. ConTraffic hat jedoch Grenzen und kann nicht immer dazu genutzt werden, den tatsächlichen Ursprung von Waren zu ermitteln.

Austausch von risikobezogenen Informationen: Zu viele Informationen sind kontraproduktiv

54. Die Zollbehörden sind dazu verpflichtet, mithilfe eines Risiko-Informationsformulars Risikoinformationen auszutauschen, die nicht nur mit beobachteten Risiken zusammenhängen, sondern auch mit Bedrohungen, die an einem anderen Ort in der Union ein hohes Risiko darstellen<sup>28</sup>. Die vom Hof befragten Zollvertreter brachten jedoch ihre Bedenken zu Risiko-Informationsformularen zum Ausdruck, die sie von anderen Mitgliedstaaten erhalten hatten, da diese nicht immer detailliert genug waren, um von Nutzen zu sein. Auch das Problem der doppelten Meldung im gemeinsamen Zollrisikomanagementsystem (CRMS) und im ZIS wurde erwähnt. Darüber hinaus erteilen die Mitgliedstaaten und das OLAF nicht immer angemessene Rückmeldungen.

---

<sup>27</sup> SWD(2013) 483 final.

<sup>28</sup> Gemäß Artikel 46 Absatz 5 des UZK.

55. Laut der Abschlussbewertung des Aktionsprogramms Zoll 2013<sup>29</sup> reichten einige Mitgliedstaaten zahlreiche Risiko-Informationsformulare für relativ geringe und lokale Risiken ein. Dies führte zu einem Übermaß an Informationen und erschwerte die Ermittlung der Hauptrisiken.

**Bei der Zusammenarbeit und beim Austausch von Informationen mit Nicht-EU-Ländern sind Verbesserungen festzustellen**

56. Wenn ein Mitgliedstaat begründete Zweifel an der Gültigkeit und/oder Echtheit eines Präferenzursprungsnachweises hat, kann er ein Ersuchen um Amtshilfe an den Begünstigten/das Partnerland einer Präferenzhandelsregelung übermitteln, um diesen Nachweis bestätigen zu lassen. Begründete Zweifel können entstehen, wenn der auf dem Ursprungsnachweis verwendete Stempel nicht dem im von der Kommission verwalteten Managementsystem für Muster<sup>30</sup> (*Specimen Management System, SMS*) enthaltenen Stempel entspricht oder wenn die Behörde, die den Nachweis ausgestellt hat, nicht der dort angeführten Behörde entspricht. Die Antwort der Behörden des Nicht-EU-Landes oder - unter bestimmten Bedingungen - das Ausbleiben dieser Antwort kann die Verweigerung einer Präferenzbehandlung rechtfertigen<sup>31</sup>.

57. Der Hof prüfte die Umsetzung seiner Empfehlungen 5-13 aus seinem Sonderbericht Nr. 2/2014 "Werden die Präferenzhandelsregelungen angemessen verwaltet?" durch die Kommission und stellte fest, dass die Kommission einen Aktionsplan für die Überwachung der Anwendung von Präferenzhandelsregelungen<sup>32</sup> umgesetzt und eine ständige Überwachungsroutine (Fragebögen, Prüfbesuche usw.) eingeführt hat.

---

<sup>29</sup> Coffey, "Final Evaluation of the Customs 2013 Programme - Final report", 2014.

<sup>30</sup> Das SMS ist die Anwendung, die die Kommission verwendet, um den Zollbehörden der Mitgliedstaaten elektronisch Informationen zu Ursprungstempeln zu übermitteln.

<sup>31</sup> Siehe Ziffer 68 des Sonderberichts Nr. 2/2014.

<sup>32</sup> COM(2014) 105 final.

58. Die Mitgliedstaaten haben jedoch über Probleme mit Ländern wie Indien, Indonesien, Afghanistan, Nepal und Bangladesch berichtet, die verspätete Antworten und Antworten von unzureichender Qualität auf Amtshilfeersuchen betreffen. Probleme in Bezug auf Indien und Vietnam deckte der Hof bereits in der vorgenannten Prüfung auf<sup>33</sup>.

59. Amtshilfeabkommen oder Amtshilfeprotokolle zu internationalen Abkommen stellen eine Rechtsgrundlage für Informationersuchen an Nicht-EU-Länder dar und erfüllen diesen Zweck sehr gut. Der Hof ermittelte jedoch Fälle einer unzureichenden Zusammenarbeit seitens Chinas: Die Mitgliedstaaten berichteten über Probleme beim Einholen von Antworten auf Amtshilfeersuchen. Laut dem OLAF wurde bis heute nur ein Drittel der rund 150 Nachprüfungsersuchen, die nach der GZA "Snake"<sup>34</sup> an China übermittelt wurden, beantwortet. Das Vereinigte Königreich setzt in China einen eigenen Zollverbindungsbeamten im Ausland ein, um Informationen zu Ausfuhren in das Vereinigte Königreich zu erhalten. Das OLAF verfügt auch über einen Übersee-Verbindungsbeamten in Peking.

60. Im Zusammenhang mit dem "Action Plan on Undervaluation", der die strategische Vereinbarung über die Verwaltungszusammenarbeit 2015 begleitete, versahen die chinesischen Behörden die an die EU übermittelten Dokumente mit einer Ausschlussklausel, laut der diese Dokumente nicht in Verwaltungsverfahren verwendet werden können. Ein Nachweis der zum Zeitpunkt der Ausfuhr angemeldeten Preise von Textilien und Schuhen würde es den Zollbehörden der Mitgliedstaaten erleichtern, die durch Unterbewertung entstandenen Ausfälle beizutreiben, wenn die Wirtschaftsbeteiligten die Nacherhebungsbescheide vor Gericht anfechten.

61. Auf der Grundlage seines operativen Bedarfs verhandelt das OLAF derzeit mit Partnerbehörden in Nicht-EU-Ländern und mit internationalen Organisationen über eine Reihe von Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit. Vereinbarungen über die

---

<sup>33</sup> Siehe Ziffer 88 des Sonderberichts des Hofes Nr. 2/2014.

<sup>34</sup> Gemeinsame Zollaktion des OLAF und der Mitgliedstaaten im Jahr 2014 zur Bekämpfung der Unterbewertung von Textilien und Schuhen aus China.



Verwaltungszusammenarbeit zwischen dem OLAF und Ermittlungsbehörden von Nicht-EU-Ländern stellen ein wichtiges zusätzliches Instrument zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union dar, die den bestehenden Rechtsrahmen ergänzen.

**Durch EU-Aktionsprogramme wurden der Wissensaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert, jedoch wurde nicht wirksam sichergestellt, dass alle Zollverwaltungen wie eine einzige Verwaltung handeln**

62. Im Rahmen von Zoll 2013/Zoll 2020 und Hercule II/Hercule III werden Finanzmittel bereitgestellt, damit die Zollbehörden zusammenarbeiten und Informationen und bewährte Verfahren austauschen können, und zwar durch i) Mitteilungs- und Informationsaustauschsysteme sowie durch ii) die Teilnahme an gemeinsamen Maßnahmen wie Seminaren, Schulungen, Projektgruppen, Arbeitsbesuchen und grenzüberschreitenden Aktionen. Der Hof stellte fest, dass sowohl mit Zoll 2013 als auch mit Hercule II ein wirksamer Beitrag zur Förderung des Wissensaustauschs und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten geleistet wurde.

63. Im Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Verwirklichung der Ziele des Programms Hercule II heißt es jedoch<sup>35</sup>: "Zwar wurden Anstrengungen unternommen, um die Planung der verschiedenen Unionsprogramme z. B. im Bereich des Zollwesens zu koordinieren, es könnte jedoch mehr getan werden, um die Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Kommission zu fördern, damit Synergien zwischen Programmen entstehen und Überschneidungen zwischen Programmen und Initiativen auf Ebene der EU vermieden werden."

64. Eines der spezifischen Ziele von Zoll 2013 besteht darin, "ein System zur Leistungsmessung in den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten zur Steigerung ihrer Effizienz und Wirksamkeit beizubehalten"<sup>36</sup>. Der Hof konnte jedoch keine Leistungsindikatoren finden, anhand deren gemessen werden könnte, ob das Ziel des Programms Zoll 2013

---

<sup>35</sup> COM(2015) 221 final.

<sup>36</sup> Gemäß Artikel 5 Buchstabe c der Entscheidung zur Einrichtung des Aktionsprogramms Zoll 2013.

erreicht wurde, dass die Zollverwaltungen aller Mitgliedstaaten "wie eine einzige Verwaltung handeln", um Kontrollen mit vergleichbaren Ergebnissen an jedem Ort des Zollgebiets der EU sicherzustellen, oder ob das Ziel des Programms Zoll 2013 erreicht wurde, die finanziellen Interessen der EU zu schützen. Wie Hof feststellte, wurde das Ziel, sicherzustellen, dass alle Zollverwaltungen wie eine einzige Verwaltung handeln, mit dem Programm Zoll 2013 nicht erreicht (siehe **Ziffern 89-110**).

65. Die Schlussfolgerung in der Abschlussbewertung des Programms Zoll 2013 in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU basierte auf dem Feedback der Mehrzahl der mitgliedstaatlichen Verwaltungen. Dieses Feedback fiel in Bezug auf das Zollrisikomanagementsystem und den Beitrag von Surveillance 2 zum Risikomanagement positiv aus. Der Hof stellte jedoch Mängel fest, die beide Informationsaustauschsysteme betrafen. Der Hof stellte außerdem fest, dass die Verwaltungen der Mitgliedstaaten nicht wie eine einzige Verwaltung handeln.

66. In Bezug auf gemeinsame Maßnahmen hat das Programm zum Aufbau und zum Erhalt von Netzwerken beigetragen. Laut der Abschlussbewertung gab es eindeutige Hinweise darauf, dass mit dem Programm ein bedeutender Beitrag dazu geleistet wurde, relevante Informationen, bewährte Verfahren sowie Arbeitsmethoden und -verfahren unter den Mitgliedstaaten der EU zu verbreiten, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung nationaler Spezifikationen für IT-Systeme und ihrer Umsetzung.

67. Im Hinblick auf Zoll 2020 wurde in der Abschlussbewertung des Programms Zoll 2013 zwar eine Empfehlung betreffend die "Entwicklung eines umfassenden Überwachungsrahmens als Grundlage für die Leistungsüberwachung und frühzeitige Problemerkennung" ausgesprochen, der Hof fand jedoch keine Hinweise darauf, dass die Mitgliedstaaten Daten zu Leistungsindikatoren sammeln, um den Grad der Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten (d. h. handeln wie eine einzige Verwaltung) zu messen.

68. Gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a des Beschlusses zur Auflage des Programms Hercule II<sup>37</sup> war eines der Ziele des Programms die Verstärkung der transnationalen und multidisziplinären Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, der Kommission und dem OLAF. Aus der Abschlussbewertung geht jedoch hervor, dass das Programm Hercule II hauptsächlich zur Verstärkung der transnationalen und multidisziplinären Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beigetragen hat<sup>38</sup>. Schulungen zur Betrugsbekämpfung und Schulungen, Seminare und Konferenzen mit einem juristischen Schwerpunkt waren die wichtigsten Faktoren, die zur Erreichung dieses Ziels beitrugen.

69. Es liegen keine Informationen darüber vor, inwieweit die Wirkungsindikatoren von Zoll 2020 erreicht sind. Außerdem gibt es keine Informationen zur Erreichung der Output-, Ergebnis- oder Wirkungsindikatoren in Bezug auf Hercule III. Daher kann der Hof keine vorläufigen Einschätzungen zur Wirksamkeit dieser Programme vornehmen.

***Die EU hat Fortschritte auf dem Gebiet der einheitlichen Anwendung zollrechtlicher Vorschriften gemacht***

70. Als Zollunion muss die EU den Gemeinsamen Zolltarif und die zollrechtlichen Vorschriften der EU einheitlich anwenden, um ihre finanziellen Interessen zu schützen und sicherzustellen, dass die im Binnenmarkt tätigen Wirtschaftsbeteiligten auf einheitliche Bedingungen treffen.

71. Der Zolltarif umfasst die Nomenklatur (oder Einreihung von Waren) und die Zollsätze, die für die einzelnen Warenarten gelten. Er gilt in allen Mitgliedstaaten der EU; die Zollsätze richten sich allerdings nach Art und Ursprung der eingeführten Waren. Zum Zolltarif gehören darüber hinaus alle sonstigen Rechtsvorschriften der EU, die sich auf die Höhe des zu

---

<sup>37</sup> Beschluss Nr. 804/2004/EG zur Auflage eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (Programm "Hercule II") in seiner geänderten Fassung.

<sup>38</sup> Ramboll, "Evaluation of the Hercule II programme - Final Report", 2014.

entrichtenden Zolls für eine bestimmte Einfuhr auswirken, wie beispielsweise die gemeinsame Handelspolitik<sup>39</sup>.

**Insgesamt wird die einheitliche Anwendung von zolltariflichen Maßnahmen mit dem TARIC sichergestellt**

72. Der TARIC - der Integrierte Zolltarif der EU - ist eine mehrsprachige Datenbank, die alle Maßnahmen umfasst, die sich auf den gemeinsamen Zolltarif sowie auf die Rechtsvorschriften zu Handel und Landwirtschaft beziehen. Er trägt zur Sicherstellung der einheitlichen Anwendung durch alle Mitgliedstaaten bei und bietet Wirtschaftsteilnehmern einen klaren Überblick über alle Maßnahmen, die bei der Einfuhr in die EU oder bei der Ausfuhr von Waren aus der EU durchgeführt werden müssen<sup>40</sup>.

73. Die Kommission überwacht auf zweierlei Weise, ob die TARIC-Datenbank in die Zollsysteme zur Überlassung von Waren der Mitgliedstaaten integriert oder damit verknüpft ist: i) durch Untersuchungen vor Ort bei den Zollbehörden der Mitgliedstaaten und ii) durch die kontinuierliche Überwachung der Qualität/Richtigkeit (Plausibilitätsprüfungen) der Zollanmeldungen, die in den Mitgliedstaaten abgegeben werden, über die Datenbank Surveillance 2.

74. Der Hof stellte fest, dass im Vereinigten Königreich nicht die aktuelle Version von TARIC, TARIC 3, verwendet wird, da es sich bei TARIC 1 um die einzige mit dem elektronischen Zollsystem zur Überlassung von Waren des Vereinigten Königreichs kompatible Version handelt. TARIC-3-Daten werden manuell in TARIC 1 erfasst und hochgeladen. Darüber hinaus fehlen einige TARIC-Sperrparameter im nationalen TARIC-System des Vereinigten

---

<sup>39</sup> Vgl. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff\\_de](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff_de).

<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric\\_de](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric_de).

Königreichs. Außerdem verwendet das Vereinigte Königreich andere Zollverfahrenscodes als andere Mitgliedstaaten<sup>41</sup>.

75. Darüber hinaus meldet das Vereinigte Königreich für die Datenbank Surveillance 2 Einfuhrzollanmeldungen unter 1 000 Euro<sup>42</sup> nicht gesondert an die Kommission, da es im Rahmen des vereinfachten Verfahrens einen Schwellenwert anwendet, der für die Übermittlung statistischer Daten zum Außenhandel mit Nicht-EU-Ländern an Eurostat festgelegt wurde. Unterhalb dieses Schwellenwerts werden eingeführte Artikel unter einer speziellen mit Eurostat vereinbarten Warennummer zusammengefasst, um dieser Rechtsvorschrift zu entsprechen. In den Jahren 2014 und 2015 erfolgten 88 % der Einfuhranmeldungen auf Artikelebene im Vereinigten Königreich im Rahmen vereinfachter Verfahren.

76. Für Wirtschaftsbeteiligte, die Waren ins Vereinigte Königreich einführen, besteht ein hohes Risiko der uneinheitlichen Anwendung von EU-Rechtsvorschriften, da

- a) der TARIC im elektronischen Zollsystem zur Überlassung von Waren manuell aktualisiert wird, was das Risiko von Ungenauigkeiten und einer unvollständigen Einnahmenerhebung birgt;
- b) im Vereinigten Königreich Sperrparameter im TARIC fehlen, was mit Sicherheitsrisiken verbunden ist;
- c) bei Einfuhrzollanmeldungen unter 1 000 Euro keine Plausibilitätsprüfungen stattfinden, was das Risiko einer falschen Anwendung des TARIC zusätzlich erhöht;
- d) für Einfuhren andere Zollverfahrenscodes verwendet werden, was eine Belastung für Wirtschaftsbeteiligte darstellt, die in verschiedenen Mitgliedstaaten tätig sind, und das Risiko der falschen Anwendung zollrechtlicher Bestimmungen birgt.

---

<sup>41</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/uk-trade-tariff-customs-procedure-codes/imports-home-use-with-simultaneous-entry-for-free-circulation>.

<sup>42</sup> Der Schwellenwert für 2017 wurde auf 873 GBP festgelegt.

77. Außerdem führt die Kommission Aktualisierungen des TARIC rückwirkend durch, was negative Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU haben kann. Diese Aktualisierungen werden der Generaldirektion Haushalt jedoch nicht systematisch mitgeteilt, was ihr eine Nachverfolgung der einheitlichen Anwendung in den Mitgliedstaaten ermöglichen würde.

78. Genehmigungen und Überwachungsdokumente sind bei der Anwendung handelspolitischer Maßnahmen wie Zollaussetzungen<sup>43</sup>, Zollkontingenten, Kontingenten, Zollplafonds<sup>44</sup> und Überwachungsmaßnahmen<sup>45</sup> von grundlegender Bedeutung. Bei der Anwendung dieser Maßnahmen ist es von zentraler Bedeutung, eine Bestandsaufnahme des Umfangs der eingeführten Waren vorzunehmen. In einigen Fällen darf dieser Umfang nicht überschritten werden oder es gelten, wenn er überschritten wird, normale Zollsätze.

79. Genehmigungen und Überwachungsdokumente werden für eine festgelegte Warenmenge ausgestellt. Damit gewährleistet ist, dass keine Waren ohne gültige Unterlagen in den freien Verkehr auf dem EU-Markt gelangen, müssen die Mengen bei jeder einzelnen Einfuhr zum Zeitpunkt der Überlassung auf der Genehmigung abgeschrieben und vom Zoll bescheinigt werden<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Zollaussetzungen bedeuten die Reduzierung oder Aufhebung des auf bestimmte Warenkategorien angewendeten Zollsatzes während eines bestimmten Zeitraums, um einen bestimmten Bedarf an Rohstoffen und Waren zu befriedigen, die nicht in ausreichender Menge in der EU produziert werden.

<sup>44</sup> Zollkontingente ähneln Zollaussetzungen, sind jedoch auf ein bestimmtes Warenvolumen beschränkt. Wenn das Einfuhrvolumen den Schwellenwert übersteigt, gilt der normale Zollsatz. Zollkontingente unterscheiden sich von Kontingenten, bei denen die Höchsteinfuhrmenge einer bestimmten Warenkategorie einen Schwellenwert auf keinen Fall überschreiten darf. Zollplafonds ähneln Zollkontingenten, jedoch erfordert die Anwendung des normalen Zollsatzes bei Überschreitung des Einfuhrschwellenwerts einen Rechtsakt der Union.

<sup>45</sup> Für bestimmte Warenkategorien, die die Interessen von EU-Herstellern bedrohen, wie Agrar- und Textilerzeugnisse, ist ein Überwachungsdokument erforderlich, damit sie zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen werden können. Das von einem Mitgliedstaat ausgestellte Überwachungsdokument ist auf dem gesamten Zollgebiet der EU gültig. Siehe die Datenbank der Überwachungsmaßnahmen unter folgendem Link:  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/dds2/surv/surv\\_consultation.jsp?Lang=de](http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/surv/surv_consultation.jsp?Lang=de).

<sup>46</sup> Siehe Ziffer 68 des Sonderberichts Nr. 1/2010.

80. Der Hof empfahl<sup>47</sup> in seinem Sonderbericht Nr. 1/2010 "Werden die vereinfachten Zollverfahren für Einfuhren wirksam kontrolliert?", die Kommission solle "alle Mitgliedstaaten dazu ermuntern, die Abwicklung vereinfachter Verfahren einschließlich der elektronischen Verwaltung (Online-Abschreibung zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren) von Genehmigungen und ähnlichen Dokumenten auf IT umzustellen und IT-gestützte Risikoprofile für TEM-bezogene und handelspolitische Aspekte zu verwenden".

81. Es ist geplant, dass diese Empfehlung bis Ende 2020 umgesetzt wird, zusammen mit der vollständigen Umsetzung der UZK-Bestimmungen über vereinfachte Verfahren<sup>48</sup>. Sie wird jedoch nicht die Online-Abschreibung von Genehmigungen und ähnlichen Dokumenten zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren in allen Mitgliedstaaten umfassen. Einfuhren ohne gültiges Dokument haben negative Auswirkungen auf die Interessen der EU-Hersteller, die durch die handelspolitische Maßnahme geschützt werden sollen. Außerdem können sie im Falle von Zollaussetzungen, Zollkontingenten, Kontingenten und Zollplafonds negative Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU haben.

### **Die Kommission hat die Empfehlungen des Hofes zu verbindlichen Zolltarifauskünften umgesetzt**

82. Eine verbindliche Zolltarifauskunft (vZTA) ist eine offizielle schriftliche Entscheidung, die drei Jahre lang gültig ist und von einer Zollbehörde ausgestellt wird, die einem Anmelder vor einer Einfuhr (oder Ausfuhr) eine Bewertung der Einreihung von Waren in die zolltarifliche Nomenklatur der EU zur Verfügung stellt. Die vZTA ist für alle EU-Zollbehörden und den Inhaber der Entscheidung verbindlich. Wenn der Einführer der Inhaber einer vZTA ist, muss dies bei der Einfuhr von Waren, die in den Anwendungsbereich der vZTA fallen, in der Zollanmeldung angegeben werden. Die vZTA gibt Wirtschaftsbeteiligten Sicherheit und trägt zur einheitlichen Anwendung der zollrechtlichen Vorschriften bei.

---

<sup>47</sup> Siehe den dritten Gedankenstrich in Ziffer 91 des Sonderberichts Nr. 1/2010.

<sup>48</sup> Jährlicher Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Steuern und Zollunion für das Jahr 2015.

83. Der Hof verfolgte die Umsetzung seiner Empfehlungen aus einem vorherigen Sonderbericht seitens der Kommission weiter<sup>49</sup> und stellte fest, dass zwar einige IT-Entwicklungen<sup>50</sup> erst ab Oktober 2017 verfügbar sein werden, alle Empfehlungen jedoch mit dem Inkrafttreten des UZK und seiner Durchführungs- und delegierten Rechtsakte am 1. Mai 2016 umgesetzt worden sind.

84. Die Zollbehörden der vom Hof ausgewählten Mitgliedstaaten überprüfen zum Zeitpunkt der Überlassung jedoch nicht, ob der Inhaber der vZTA sie tatsächlich für die Einfuhr von Waren der Art verwendet, die in der vZTA angegeben ist. Einfuhrerklärungen, auf denen ein anderer, jedoch ähnlicher TARIC-Code wie auf der vZTA angegeben ist, werden vom Risikomanagementsystem auch nicht für eine nachträgliche Kontrolle gekennzeichnet. Somit kann der Inhaber einer vZTA, der mit der vZTA-Entscheidung nicht zufrieden ist, Einfuhren falsch einreihen, um die Entscheidung zu umgehen, wenn die Mitgliedstaaten seinen Antrag nicht prüfen, und so die Zahlung von höheren Zöllen gemäß den Angaben in der vZTA vermeiden.

### **Es gibt immer noch keine EU-weiten Zollwertentscheidungen**

85. Eine EU-weite Zollwertentscheidung wäre eine offizielle schriftliche Entscheidung, in der eine Zollbehörde Anmeldern vor einer Einfuhr eine Bewertung dazu vorlegt, wie ein bestimmtes Element des Zollwerts innerhalb eines bestimmten Zeitraums behandelt werden sollte. Aus der Entscheidung ginge hervor, wie zum Beispiel eine Provisionszahlung, eine Lizenzgebührenzahlung oder Aspekte einer Vereinbarung über Verrechnungspreise bei der Zollwertermittlung behandelt werden sollten<sup>51</sup>.

86. Eine EU-weite Zollwertentscheidung würde für Rechtssicherheit und einheitliche Bedingungen für Wirtschaftsbeteiligte sorgen, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind.

---

<sup>49</sup> Sonderbericht Nr. 2/2008 über verbindliche Zolltarifauskünfte (VZTA) (ABl. C 103 vom 24.4.2008, S. 1).

<sup>50</sup> Z. B. die Validierung von EORI-Nummern in der EvZTA-Datenbank.

<sup>51</sup> Vgl. WZO, Einnahmenpaket (*Revenue Package*), "Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation" und "Practical guidelines for valuation control", 2015.



Der Hof empfahl<sup>52</sup> der Kommission, geeignete gesetzgeberische und administrative Maßnahmen zu treffen, um das "Fehlen gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften, die gemeinschaftsweite Zollwertentscheidungen ermöglichen", zu beheben.

87. Gemäß UZK<sup>53</sup> verfügt die Kommission über die Befugnis, mithilfe delegierter Rechtsakte den Anwendungsbereich von Entscheidungen in Bezug auf verbindliche Auskünfte auszuweiten, sodass diese Entscheidungen auch andere Faktoren umfassen, "auf deren Grundlage Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben bemessen oder andere handelspolitische Maßnahmen angewendet werden", also auch Zollwertfragen. Bisher hat die Kommission diese Möglichkeit jedoch noch nicht genutzt.

88. Die Kommission hat die Empfehlung des Hofes noch nicht umgesetzt. 17 Jahre später ist es immer noch nicht möglich, EU-weite Zollwertentscheidungen zu erlassen.

***Die Mitgliedstaaten verfolgen keinen einheitlichen Ansatz bei der Zollkontrolle von Einfuhren, was dazu führen kann, dass Zölle in zu geringer Höhe gezahlt werden***

89. Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten sollen "wie eine einzige" Zollbehörde handeln. Das war eines der Ziele des Programms Zoll 2013. Wenn die Mitgliedstaaten keinen einheitlichen Ansatz bei der Zollkontrolle von Einfuhren verfolgen, können sich Betrüger das schwächste Glied in der Kette aussuchen, um ihre betrügerischen Einfuhren durchzuführen.

90. Der Hof stellte fest, dass es keine harmonisierte und standardisierte Anwendung von Zollkontrollen durch die Mitgliedstaaten gibt, die einen vergleichbaren Umfang der Zollkontrollen in der gesamten EU gewährleisten würde, um wettbewerbsfeindliches Verhalten an den verschiedenen Eingangs- und Ausgangsorten der EU zu verhindern.

---

<sup>52</sup> Siehe Ziffer 86 des Sonderberichts Nr. 23/2000 über die Ermittlung des Zollwerts eingeführter Waren.

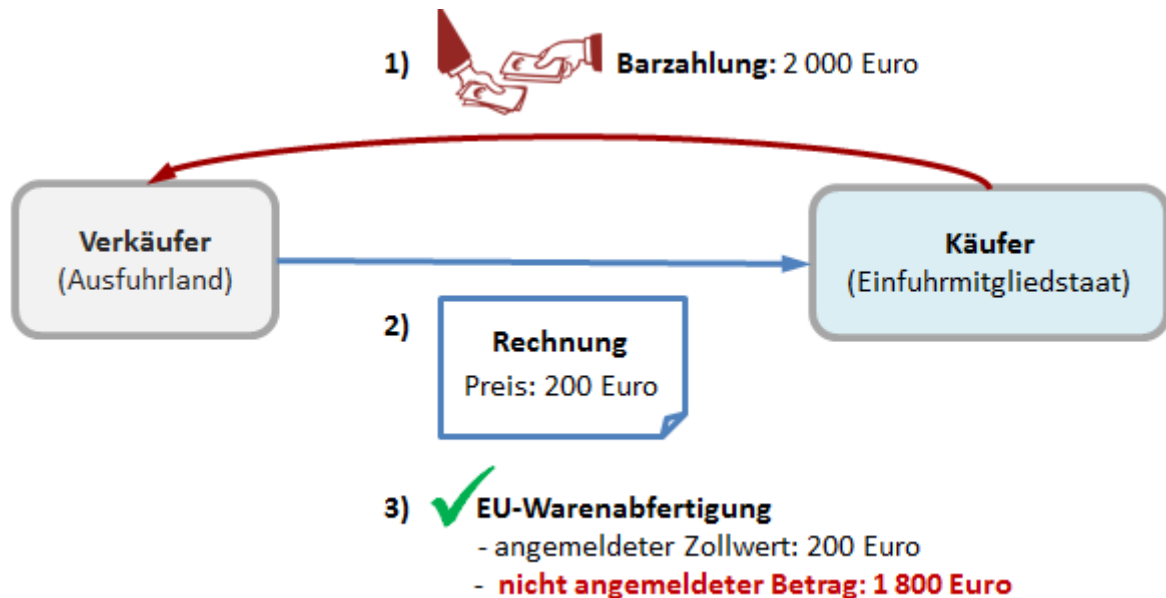
<sup>53</sup> Artikel 35 und 36 Buchstabe b des UZK.

## **Das Fehlen eines einheitlichen Ansatzes in Bezug auf Zollkontrollen zur Unterbewertung führt zu einer Verzerrung bei der Wahl des Einfuhrmitgliedstaats**

91. Die Mitgliedstaaten stehen vor der Herausforderung, die betrügerische Unterbewertung zu bekämpfen. In potenziellen Betrugsfällen dieser Art sollten Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren prioritär durchgeführt werden, da die Gefahr besteht, dass die Einführer anschließend insolvent werden oder verschwinden. Wenn berechtigte Zweifel daran bestehen, dass der angemeldete Warenwert dem tatsächlichen Transaktionswert entspricht, können die Zollbehörden bei der Durchführung von Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren zusätzliche Informationen sowie zusätzliche Unterlagen anfordern. Berechtigte Zweifel können insbesondere dann bestehen, wenn der angemeldete Warenwert unterhalb eines festgelegten Risikoschwellenwerts liegt.

92. Zum Zwecke des Risikomanagements kann der Risikoschwellenwert auf der Basis von fairen Preisen bestimmt werden (siehe Ziffer 48). In bestimmten Fällen legen Einführer Belegdokumente vor (Rechnungen, Kaufverträge, Kontoauszüge), die alle den angemeldeten (falschen) Werten entsprechen. Alle Angaben entsprechen den dem Zoll vorgelegten Dokumenten, und die Unterbewertung ist schwierig aufzudecken. In diesen Fällen können weitere Zahlungen entweder in bar oder über Dritte erfolgen, die der Differenz zwischen dem angemeldeten (unterbewerteten) und dem tatsächlichen Preis entsprechen. Abbildung 2 zeigt eine Unterbewertung am Beispiel einer im Voraus geleisteten Barzahlung.

Abbildung 2 - Unterbewertung am Beispiel einer im Voraus geleisteten Barzahlung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage eines Beispiels der WZO.

93. Das Zollverfahren 42 ermöglicht es dem Einführer, eine MwSt.-Befreiung zu erhalten, wenn die eingeführten Waren in einen anderen Mitgliedstaat weiterbefördert werden. In diesem Fall wird die MwSt. im Bestimmungsmitgliedstaat geschuldet<sup>54</sup>. Wenn die Einfuhr im Rahmen des Zollverfahrens 42 erfolgt, sollten die Zollbehörden des Bestimmungsmitgliedstaats im Wege der Amtshilfe zusätzliche Informationen zum tatsächlichen Transaktionswert anfordern, da der Endempfänger der Waren eine Zahlung z. B. an einen chinesischen Lieferanten leisten könnte, die viel höher ist als der Rechnungswert, den der Zollvertreter den Zollbehörden des Einfuhrmitgliedstaats mitteilt. Das kann jedoch zeitraubend oder erfolglos sein, weil der angegebene Erwerber sich vom Endempfänger der Waren unterscheiden oder ein "Missing Trader" sein kann<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Sonderbericht Nr. 13/2011 "Lässt sich MwSt.-Hinterziehung durch die Kontrolle des Zollverfahrens 42 verhindern und aufdecken?"

<sup>55</sup> Für MwSt.-Zwecke registrierter Wirtschaftsbeteiligter, der in potenziell betrügerischer Absicht Waren oder Dienstleistungen ohne Entrichtung der MwSt. erwirbt oder zu erwerben vorgibt und diese Waren oder Dienstleistungen anschließend mit MwSt. liefert, ohne die erhobene MwSt. an die nationale Steuerbehörde abzuführen.

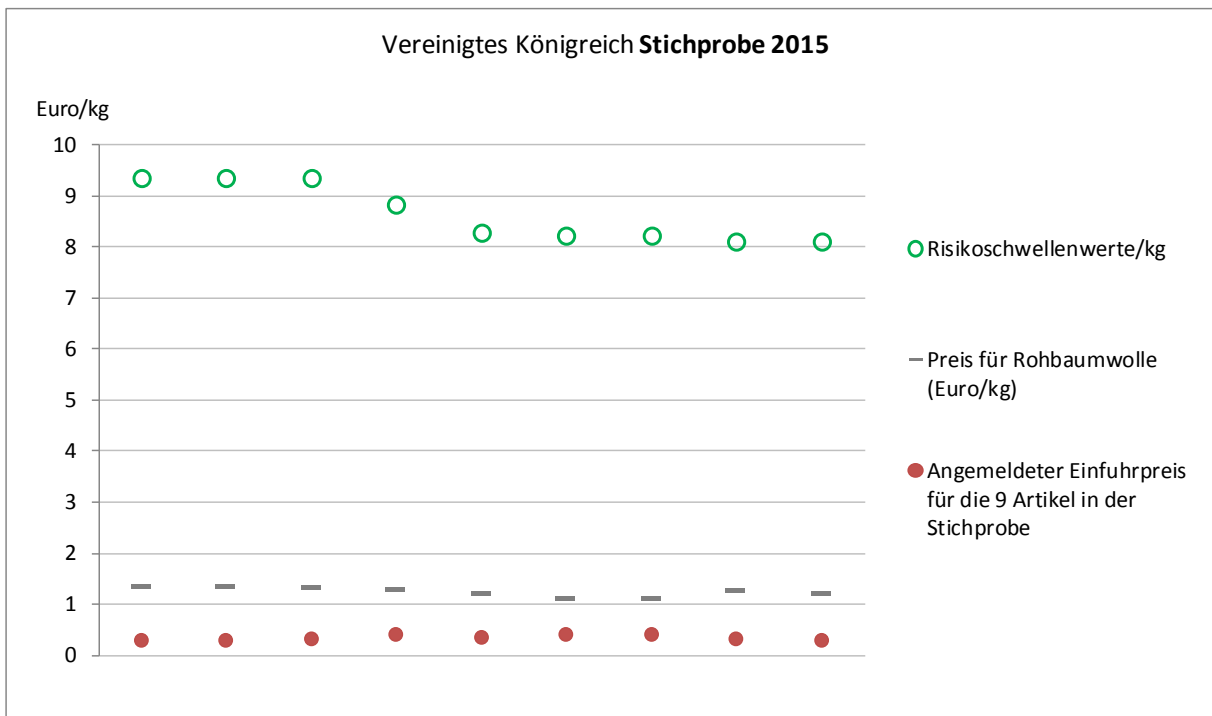
94. Wenn weiterhin Zweifel bestehen, können Proben der eingeführten Waren entnommen und eine Sicherheit gefordert werden<sup>56</sup>, um die potenziellen Abgabenausfälle abzudecken. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung des vorrangigen Kontrollbereichs (*Priority Control Area, PCA*) "Discount" in Bezug auf Unterbewertung von Textilien und Schuhe aus asiatischen Ländern klare Leitlinien zur Bekämpfung der Unterbewertung an die Hand gegeben. Es gibt jedoch weiterhin praktische Schwierigkeiten.

95. Der Hof wählte in jedem der besuchten Mitgliedstaaten eine Stichprobe von 30 potenziell unterbewerteten Einfuhren des Jahres 2015 von Textilien und Schuhen aus Asien aus, um zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten den in den Amtshilfemitteilungen des OLAF enthaltenen Anfragen mit Relevanz für Unterbewertung nachgekommen waren. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten die relevanten Amtshilfemitteilungen auf unterschiedliche Weise umgesetzt hatten und dass den Anfragen des OLAF nicht immer nachgekommen wurde. Der Hof stellte außerdem fest, dass alle Artikel der Stichprobe deutlich unterbewertet waren. In einigen Fällen lagen die bei der Einfuhr angegebenen Preise für verarbeitete Baumwolle sogar unter dem Preis für Rohbaumwolle. **Abbildung 3** und **Abbildung 4** enthalten einen Vergleich zwischen den Risikoschwellenwerten verarbeiteter Baumwolle, den Preisen für Rohbaumwolle und den bei der Einfuhr angegebenen Preisen in den Stichproben aus dem Vereinigten Königreich und Polen:

---

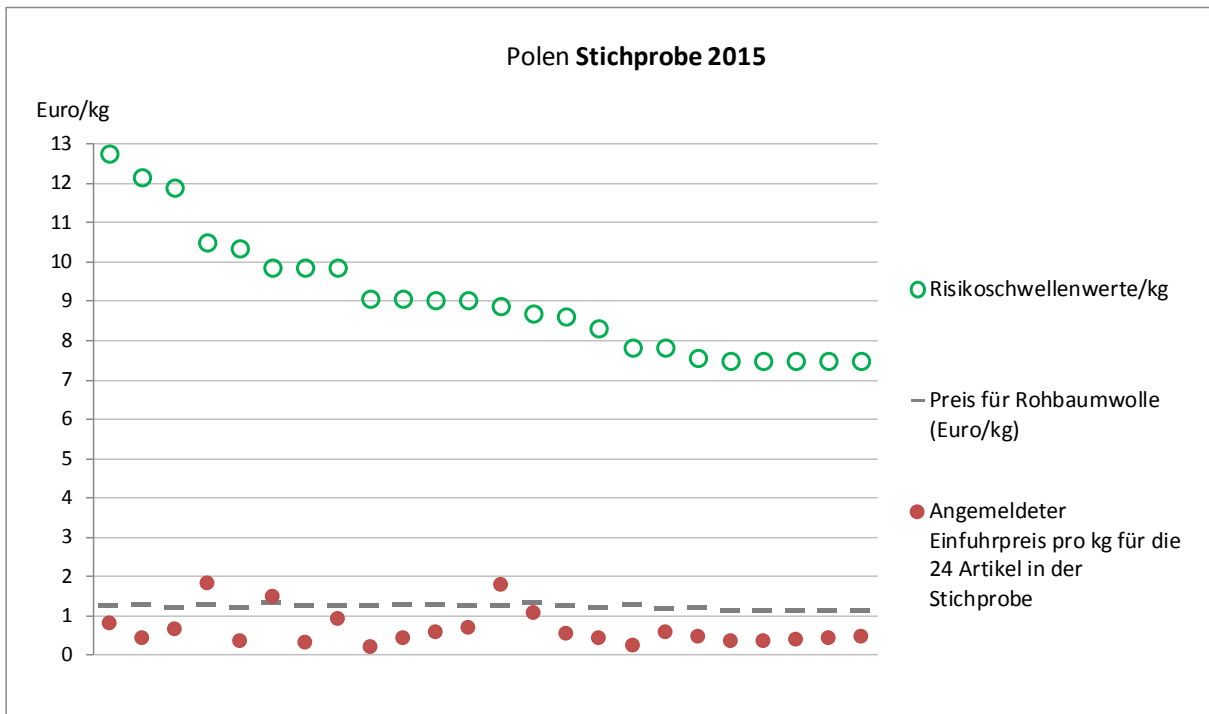
<sup>56</sup> Gemäß Artikel 191 des UZK und Artikel 244 der UZK-Durchführungsverordnung.

**Abbildung 3 - Preise von eingeführten Waren aus verarbeiteter Baumwolle aus der im Vereinigten Königreich gezogenen Stichprobe und Vergleich mit Risikoschwellenwerten und Preisen für Rohbaumwolle**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der webbasierten Ressource THESEUS (<https://theseus.jrc.ec.europa.eu>) und von der Website <http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>.

**Abbildung 4 - Preise von eingeführten Waren aus verarbeiteter Baumwolle aus der in Polen gezogenen Stichprobe und Vergleich mit Risikoschwellenwerten und Preisen für Rohbaumwolle**



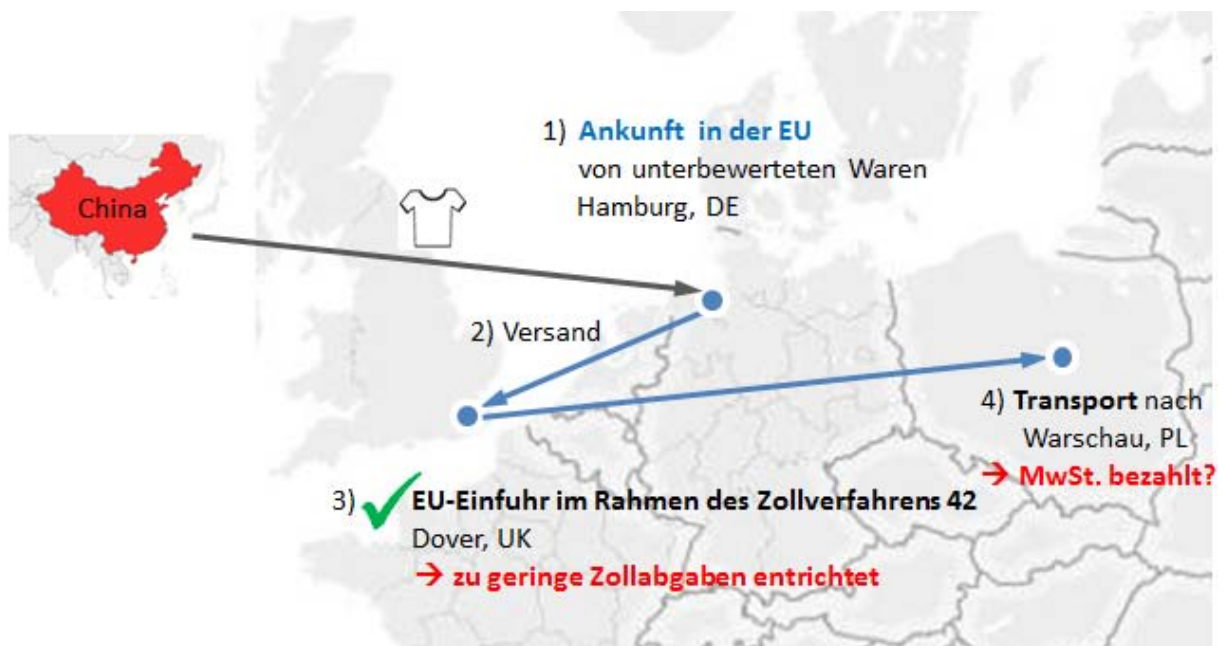
*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der webbasierten Ressource THESEUS (<https://theseus.jrc.ec.europa.eu>) und von der Website <http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>.

96. Der Hof stellte außerdem fest, dass Mitgliedstaaten, die weniger Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren durchführen, mehr Einfuhren anziehen. Das wird insbesondere im Falle von Kontrollen bezüglich der Unterbewertung von Textilien und Schuhen aus China deutlich: Hier ziehen Mitgliedstaaten, die keine Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren durchführen, Handelsverkehr aus anderen Mitgliedstaaten an.

97. Im Vereinigten Königreich werden die in Ziffer 92 beschriebenen Risikoschwellenwerte nicht angewendet, und für die Überlassung von Waren, die mit einem potenziell unterbewerteten Zollwert angemeldet wurden, wird bei der Überlassung der Waren keine Garantie zur Deckung der potenziellen Abgabenausfälle gefordert. Das OLAF hat aber alle Mitgliedstaaten aufgefordert, alle angemessenen Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen, und für ermittelte verdächtige Sendungen Zölle hinterlegen zu lassen, um zukünftige Zollausfälle zu verhindern.

98. Der Hof stellte fest, dass die Tatsache, dass im Vereinigten Königreich keine Garantie für potenziell unterbewertete Waren gefordert wird, zu einer Umlenkung des Handelsverkehrs geführt hat: Einfuhren von deutlich unterbewerteten chinesischen Waren, die im Versand aus anderen Mitgliedstaaten kommen, werden nach ihrer Abfertigung gemäß Zollverfahren 42 im Vereinigten Königreich zurück nach Kontinentaleuropa transportiert, wie etwa Textilien oder Schuhe aus China, die im Rahmen des externen Versandverfahrens von Hamburg nach Dover versandt werden, wo sie im Rahmen des Zollverfahrens 42 ohne Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen und dann z. B. zurück nach Polen oder in die Slowakei transportiert werden. **Abbildung 5** zeigt ein Beispiel für dieses "Einfuhrpunkt-Shopping" im Rahmen des Zollverfahrens 42:

**Abbildung 5 - Ein Fall von "Einfuhrpunkt-Shopping" unter Verwendung des Zollverfahrens 42**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

99. Die Aktion "Octopus" wurde 2016 vom französischen Zoll in Zusammenarbeit mit dem OLAF organisiert. Schwerpunkt waren Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42. Diese Aktion im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit machte deutlich, dass Betrug durch Unterbewertung hauptsächlich im Vereinigten Königreich stattfand und noch weiter dadurch verschlimmert wurde, dass in den Bestimmungsmitgliedstaaten keine MwSt. gezahlt wurde.

Die auf gefälschten Rechnungen beruhenden angemeldeten Warenwerte betragen nur 10 bis 20 % des tatsächlichen Warenwerts, was erhebliche Auswirkungen auf die erhobenen Zölle und Steuern hatte<sup>57</sup>.

100. Zu den Auswirkungen der betrügerischen Verwendung des Zollverfahrens 42 auf die Ausfälle an MwSt.- und Zollabgaben heißt es in Ziffer 83 des Sonderberichts des Hofes Nr. 24/2015<sup>58</sup>: "Im Vereinigten Königreich ermittelte der Hof zwei Fälle von im Rahmen von Zollverfahren 42 unterbewerteten Einfuhren, die von der Steuer- und Zollbehörde des Vereinigten Königreichs (HMRC) als Ergebnis der gemeinsamen Zollaktion des OLAF bereits aufgedeckt worden waren. Die HMRC schätzte die Auswirkungen auf die MwSt.-Erhebung im Vereinigten Königreich auf 0,5 Millionen GBP und auf 10,6 Millionen GBP in anderen Mitgliedstaaten. Die geschätzten Auswirkungen auf die Zollerhebung im Vereinigten Königreich belaufen sich auf 81 Millionen GBP. Diese von der HMRC vorgenommenen Schätzungen der Auswirkungen beziehen sich auf alle von den beiden in der Stichprobe erfassten Wirtschaftsbeteiligten in einem Dreijahreszeitraum eingeführten Güter."

101. **Abbildung 6** enthält Daten von Eurostat aus dem Zeitraum 2007-2016 zu den fünf vom Hof ausgewählten Mitgliedstaaten. Mitgliedstaaten, die gründliche Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren in Bezug auf die Unterbewertung von Textilien und Schuhen aus China durchführten, stellten fest, dass die durchschnittlich angemeldeten Einfuhrpreise stiegen, wobei das Einfuhrvolumen jedoch sank. Das Vereinigte Königreich verzeichnete eine Erhöhung des Einfuhrvolumens um 358 000 Tonnen, während das Einfuhrvolumen in den anderen vier Mitgliedstaaten insgesamt um 264 000 Tonnen sank.

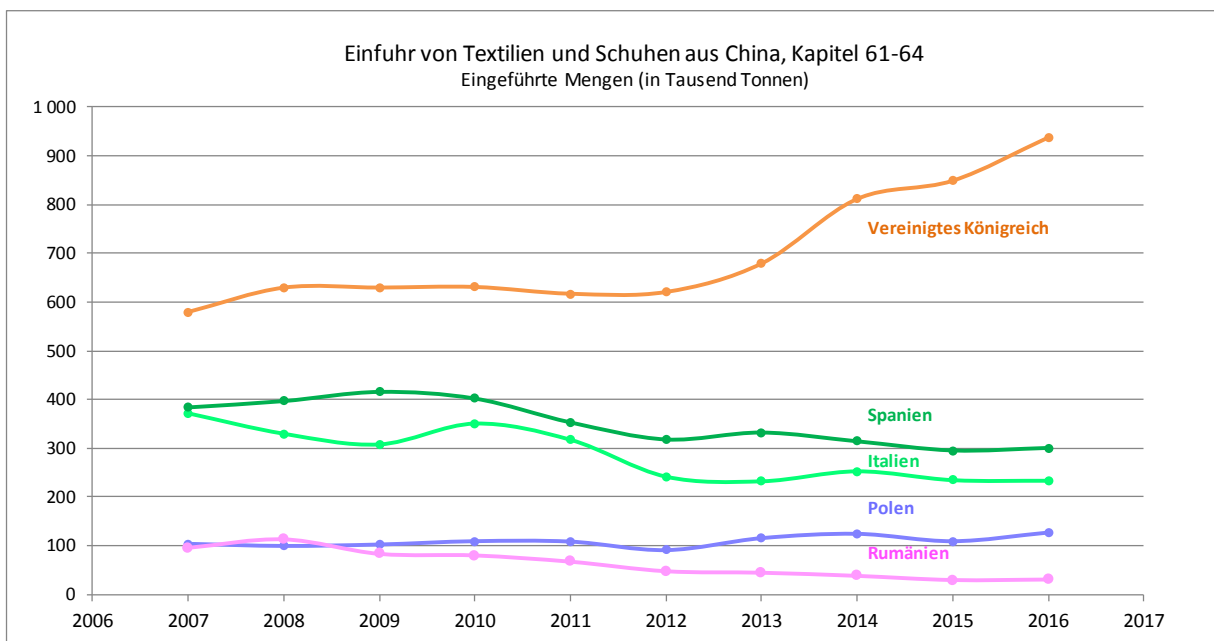
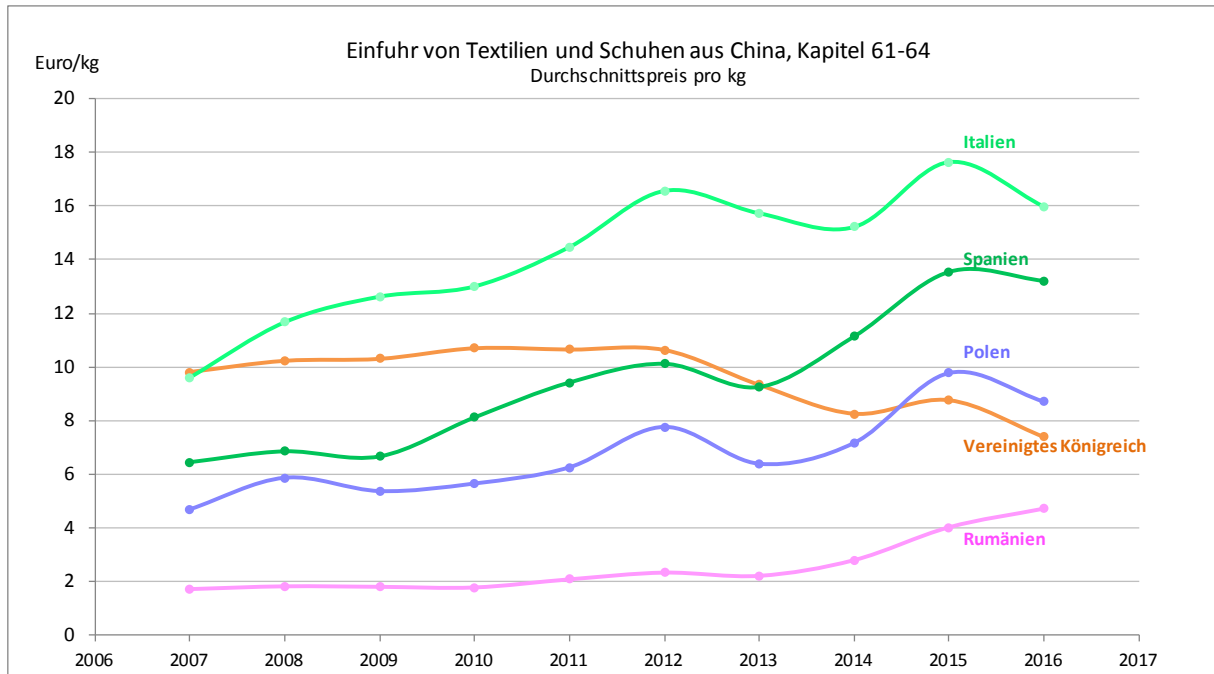
---

<sup>57</sup> Siehe die Ergebnisse der gemeinsamen Zollaktion "Octopus" auf der Website <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12973-la-douane-et-l-olaf-presentent-les-resultats-de-l-operation-octopus>.

<sup>58</sup> Sonderbericht des Hofes Nr. 24/2015 "Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.- Betrugs: Weitere Maßnahmen sind erforderlich".



**Abbildung 6 - Durchschnittliche Preise und Volumen eingeführter Textilien und Schuhe in den Jahren 2007-2016**



Quelle: Eurostat.

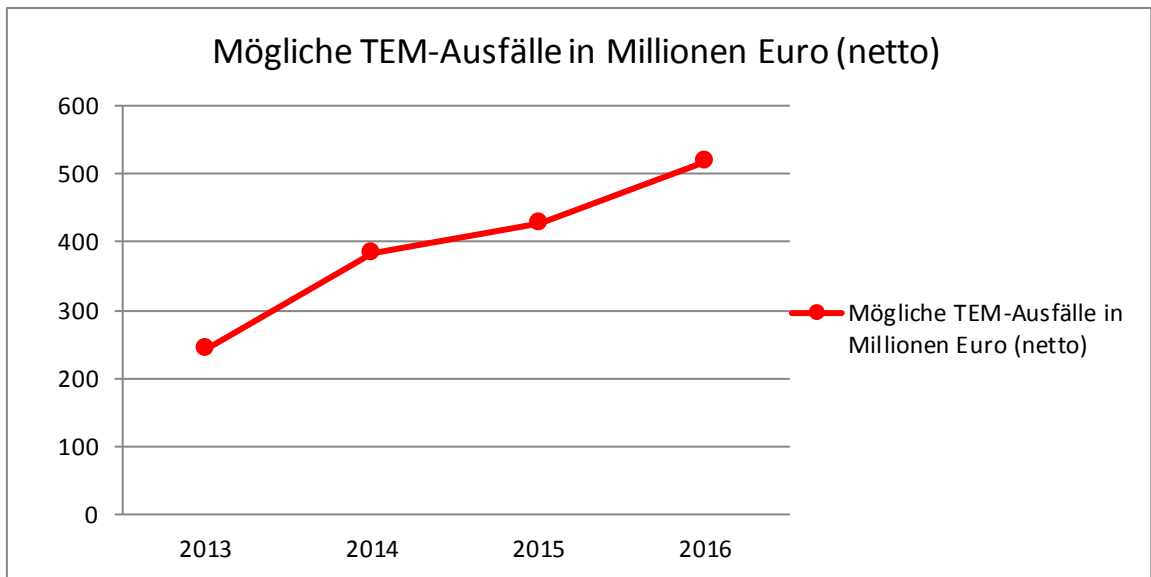
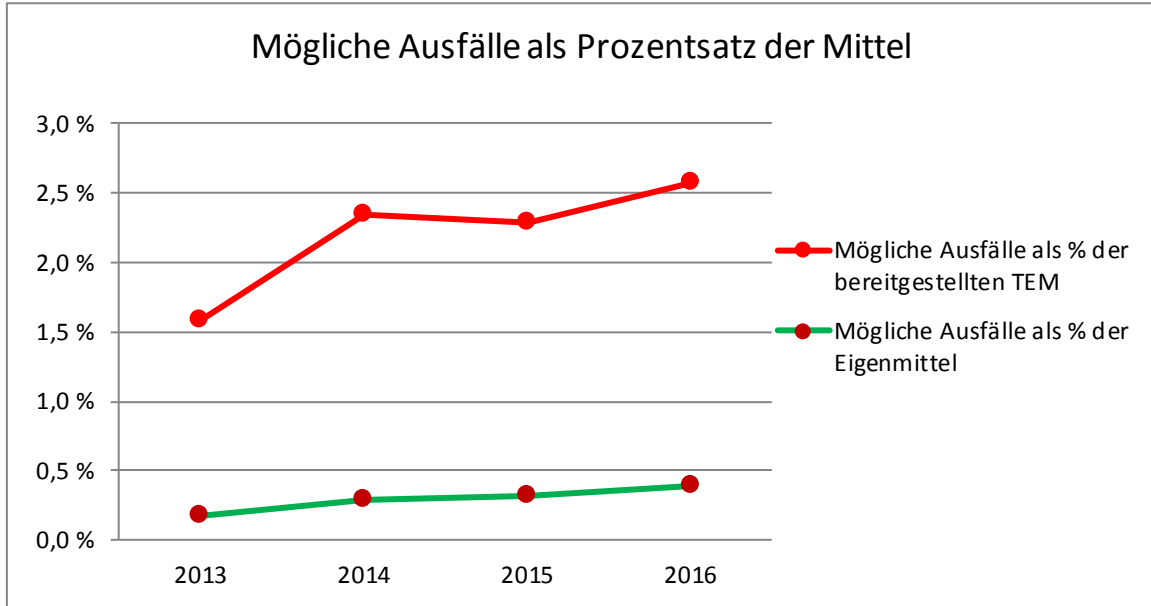
102. Untermauert wird dies zusätzlich durch die vom OLAF für den Zeitraum 2013-2016 durchgeführten Schätzungen der potenziellen Abgabenausfälle, die auf die Unterbewertung von Textilien und Schuhen zurückzuführen sind.

103. Laut dem OLAF<sup>59</sup> hätten die vom Vereinigten Königreich im Zeitraum 2013-2016 bereitgestellten traditionellen Eigenmittel um 1,9874 Milliarden Euro (brutto) bzw. 1,5736 Milliarden Euro (netto) höher sein sollen. In **Abbildung 7** ist die Quantifizierung des möglichen Ausfalls (netto, nach Abzug der Erhebungskosten) im Vergleich zu den gesamten Eigenmitteln und den von den Mitgliedstaaten während desselben Zeitraums tatsächlich bereitgestellten traditionellen Eigenmitteln veranschaulicht.

---

<sup>59</sup> Jährlicher Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Haushalt für das Jahr 2016.

**Abbildung 7 - Auswirkungen des geschätzten Betrags an potenziellen Ausfällen im Vereinigten Königreich auf den EU-Haushalt**



*Quelle:* Jährlicher Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Haushalt für das Jahr 2016.

104. Dadurch wird die folgende Feststellung aus dem Sonderbericht Nr. 23/2016 zusätzlich untermauert: "Unterschiede bei der Zollkontrollpraxis der Mitgliedstaaten können zur Folge haben, dass ein Hafen für weltweit agierende Reedereien attraktiver ist als ein anderer"<sup>60</sup>.

#### **Die Mitgliedstaaten verfolgen bei der Bekämpfung von Betrug in Bezug auf Ursprung und Einreihung unterschiedliche Ansätze**

105. Das OLAF kann mithilfe von Amtshilfemitteilungen Betrugswarnungen an die Mitgliedstaaten verbreiten. Sie enthalten an die Zollbehörden der Mitgliedstaaten gerichtete Anfragen, die dem Schutz der finanziellen Interessen der EU dienen sollen.

106. Der Hof stellte fest, dass die fünf ausgewählten Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Amtshilfemitteilungen des OLAF 2015/15 zu falscher Einreihung und 2014/21-2015/18 zu falschen Angaben zum Ursprungsland unterschiedliche Ansätze verfolgten. Unehrlische Wirtschaftsbeteiligte können abweichende Ansätze in Bezug auf Zollkontrollen für die Zwecke der Zollhinterziehung ausnutzen.

107. Der Hof stellte außerdem fest, dass die Nachverfolgung von Amtshilfemitteilungen in denjenigen Mitgliedstaaten einfacher ist, in denen die Angabe des Versenders in der Einfuhrzollanmeldung (Einheitspapier) obligatorisch ist.

#### **Die Mitgliedstaaten verfolgen in Bezug auf Sanktionssysteme unterschiedliche Ansätze**

108. In der EU obliegt die Durchsetzung der zollrechtlichen Bestimmungen den Mitgliedstaaten<sup>61</sup>, die als Abschreckung gegen Zuwiderhandlungen eine Vielzahl an zivil-, verwaltungs- und/oder strafrechtlichen Sanktionen einsetzen können. Das kann zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt zwischen legitimen Wirtschaftsbeteiligten führen, während Betrüger diese Unterschiede ausnutzen und den finanziellen Interessen der EU schaden können.

---

<sup>60</sup> Siehe Ziffern 82 und 93-99 des Sonderberichts Nr. 23/2016 "Seeverkehr in der EU: in schwierigem Fahrwasser - zahlreiche nicht wirksame und nicht nachhaltige Investitionen".

<sup>61</sup> Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union.

109. Der Hof stellte fest, dass Verstöße gegen das Zollrecht in Polen, Belgien und Frankreich als Straftaten angesehen und systematisch strafrechtlich verfolgt werden. In Polen gibt es weder verwaltungs- noch zivilrechtliche Sanktionen für Verstöße gegen zollrechtliche Bestimmungen.

110. Die Kommission legte einen Vorschlag für eine Richtlinie über den Rechtsrahmen der Europäischen Union in Bezug auf Zollrechtsverletzungen und Sanktionen<sup>62</sup> vor, der derzeit vom Rat und vom Europäischen Parlament geprüft wird. Dieser Vorschlag für eine Richtlinie ist das Ergebnis einer Studie<sup>63</sup> zu den Rechtsrahmen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Zollrechtsverletzungen und Sanktionen.

### ***Es bestehen Schlupflöcher bei den Zollkontrollen von Einfuhren***

111. Das Risikomanagement der Zollbehörden der Mitgliedstaaten umfasst die Ermittlung, Bewertung, Analyse und Minderung der unterschiedlichen Arten und Höhen der Risiken, die mit dem internationalen Warenhandel verbunden sind.

112. Das Zollrisikomanagement der EU basiert auf dem Grundsatz "Bewertung im Vorfeld - Kontrolle wenn erforderlich". Je nachdem, welche Risiken vorhanden sind, können diese vor dem Verladen der Waren im Ausfuhrland angegangen werden, vor ihrer Ankunft im EU-Gebiet oder am Entladeort, zum Zeitpunkt der Einfuhr oder nach Überlassung der Waren zum zollrechtlich freien Verkehr<sup>64</sup>.

113. Einfuhren können im Rahmen von normalen oder vereinfachten Verfahren erfolgen. Die Einfuhr von Waren mithilfe vereinfachter Verfahren erleichtert den Handel dadurch, dass die Überlassung der Waren schneller erfolgt. Die Kommission erstellt alljährlich einen Bericht zur Leistung der Zollunion, der eine Übersicht über die Häufigkeit und Wirksamkeit der unterschiedlichen Arten der durchgeführten Zollkontrollen enthält.

---

<sup>62</sup> COM(2013) 884 final.

<sup>63</sup> Bericht der Projektgruppe Zollstrafen im Rahmen des Programms Zoll 2013.

<sup>64</sup> Vgl. COM(2014) 527 final vom 21.8.2014.

### **Die Mitgliedstaaten führen keine Kontrollen vor der Ankunft durch, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen**

114. Vor der Ankunft der Waren können die Zollbehörden über Ladungsverzeichnisse und andere Quellen Vorabinformationen zu bevorstehenden Warenlieferungen erhalten. In der EU können Transportunternehmen oder ihre Bevollmächtigten am ersten (Flug-)Hafen der Einfuhr in das Zollgebiet der EU innerhalb einer vorgegebenen Frist vor der Ankunft der Waren summarische Eingangsanmeldungen in elektronischer Form einreichen. Für die Zollrisikoanalyse zuständige Teams können diese Daten analysieren und eine vorläufige Auswahl für die Zollkontrolle treffen. Zu diesem Zeitpunkt sind jedoch nur begrenzte Informationen verfügbar, die gründliche Kontrollen bezüglich der Besteuerung ermöglichen würden, z. B. in Bezug auf den Zollwert oder die Einreihung der eingeführten Waren<sup>65</sup>.

115. Die Zollbehörden der fünf ausgewählten Mitgliedstaaten führten an, dass sie auf der Grundlage summarischer Eingangsanmeldungen vor der Ankunft der Waren keine Kontrollen bezüglich der Besteuerung durchführen können, da relevante Daten fehlen. Durch verdächtige (negativ aufgefallene) Wirtschaftsbeteiligte können jedoch Kontrollen vor der Ankunft der Waren bezüglich der Besteuerung ausgelöst werden, falls die summarische Eingangsanmeldung Daten zu Versender und Empfänger enthält. Das ist zwar regelmäßig der Fall, diese Daten können jedoch auch fehlen<sup>66</sup>.

### **Die Mitgliedstaaten führen nicht immer die von ihrem Risikomanagementsystem vorgeschlagenen Kontrollen durch**

116. Vom Risikomanagementsystem vorgeschlagene Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren können entweder in einer Warenbeschau, in Belegkontrollen oder in

---

<sup>65</sup> Vgl. WZO, Einnahmenpaket (*Revenue Package*), "Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation" und "Practical guidelines for valuation control", 2015.

<sup>66</sup> Dies ist der Fall, wenn Transportunternehmen die summarische Eingangsanmeldung zusammen mit den Sammelkonnossement-Daten statt mit den Hauskonnossement-Daten der Spediteure übermitteln.

der Entnahme einer Probe von Waren zur weiteren Analyse bestehen, einschließlich Laboranalysen.

117. Der Hof stellte fest, dass sich Zollbeamte in den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten bis auf das Vereinigte Königreich ohne hierarchische Genehmigung oder Bestätigung über eine von einem Risikofilter vorgeschlagene Kontrollmaßnahme hinwegsetzen können. Das stellt eine Lücke im internen Kontrollsystem dar, die die Wirksamkeit des Zollrisikomanagementsystems untergräbt.

118. Im Vereinigten Königreich finden Belegkontrollen und Warenbeschauen nur im Rahmen normaler Einfuhrverfahren statt; diese machen 12 % der Einfuhranmeldungen aus. Der Hof stellte fest, dass im Jahr 2015 99,77 % der im Rahmen des normalen Einfuhrverfahrens angemeldeten Einfuhren innerhalb von einer Stunde abgefertigt wurden und dass im Rahmen von Belegkontrollen zur Aufdeckung falscher Ursprungsangaben zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren weder die Original-Ursprungsnachweise noch die ConTraffic-Datenbank auf Diskrepanzen geprüft werden. Das wirft Fragen in Bezug auf die Wirksamkeit der Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren im Vereinigten Königreich auf. Die restlichen 88 % der Einfuhrerklärungen wurden im Rahmen des vereinfachten Verfahrens eingereicht, weshalb die eingeführten Waren keiner Kontrolle zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren unterzogen wurden.

**Die Anzahl der nachträglichen Kontrollen gleicht den Rückgang der Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren im Rahmen des vereinfachten Verfahrens nicht aus**

119. Wirtschaftsbeteiligte, die eine Bewilligung für die Inanspruchnahme vereinfachter Zollverfahren für Einfuhren besitzen, gelangen in den Genuss einer beschleunigten Überlassung der Waren durch den Zoll. Die Zollbehörden verlassen sich auf die Richtigkeit ihrer Einfuhranmeldungen und führen weniger Kontrollen vor der Überlassung durch. Zum Ausgleich sollten Prüfungen vor der Bewilligung sowie nachträgliche Prüfungen vorgenommen werden<sup>67</sup>. Im Jahr 2015 erfolgten fast vier Fünftel aller Einfuhren in die EU im

---

<sup>67</sup> Sonderbericht Nr. 1/2010 "Werden die vereinfachten Zollverfahren für Einfuhren wirksam kontrolliert?".

Rahmen vereinfachter Verfahren, wovon 0,2 % Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren unterzogen wurden.

120. Der Hof stellte jedoch fest, dass in Spanien und im Vereinigten Königreich im Rahmen von vereinfachten Verfahren keine Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren durchgeführt werden. Das stellt insbesondere im Fall des Vereinigten Königreichs ein ernsthaftes Problem dar, da dort die weitaus meisten Einfuhrerklärungen im Rahmen vereinfachter Verfahren abgegeben werden.

121. Ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (*Authorised Economic Operator*, AEO) ist ein zuverlässiger Wirtschaftsbeteiligter, der bei der Warenabfertigung weniger Warenbesuchen und Belegkontrollen unterzogen wird. Die Zollbehörden bewilligen den Status eines AEO unter der Voraussetzung, dass der Wirtschaftsbeteiligte bestimmte Kriterien erfüllt<sup>68</sup>.

122. Eine der im UZK vorgesehenen Vereinfachungen ermöglicht Einfuhranmeldungen mittels Anschreibung in der Buchführung des Bewilligungsinhabers. In diesem Fall ist der Wirtschaftsbeteiligte verpflichtet, die Gestellung der Waren an den Zoll zu melden; in dieser Meldung sind jedoch keine Daten zu Ursprung, zolltariflicher Einreihung und Zollwert der Waren enthalten<sup>69</sup>, die es den Zollbehörden ermöglichen würden, eine aussagekräftige Risikoanalyse bezüglich der Besteuerung durchzuführen. Außerdem können die Zollbehörden den AEO von der Verpflichtung der Gestellung der Waren befreien<sup>70</sup>.

123. Der Hof ermittelte Fälle, in denen im Kuriersektor tätige AEO die Zollbefreiung für Sendungen mit geringem Zollwert missbrauchen, und weitere Fälle, in denen AEO die AEO-Voraussetzungen zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes nicht erfüllten, oder in denen

---

<sup>68</sup> In Artikel 39 des UZK sind die für die Bewilligung des Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) zu erfüllenden Voraussetzungen niedergelegt.

<sup>69</sup> Meldung I2 zur Mitteilung über die Gestellung von Waren bei Anschreibung in der Buchführung des Anmelders gemäß Anhang B des delegierten Rechtsakts zum Zollkodex der Union.

<sup>70</sup> Gemäß Artikel 182 des UZK.



AEO entweder als Anmelder oder als Vertreter unterbewertete Einfuhren von Textilien und Schuhen aus China vorlegten.

124. Der Hof stellte fest, dass Italien keine nachträglichen Prüfungen in Übereinstimmung mit der Definition des Leitfadens Zollprüfung durchführt, noch nicht einmal bei AEO. Im Vereinigten Königreich prüfte der Hof 10 Akten zu nachträglichen Prüfungen von AEO, aber keine davon war de facto eine nachträgliche Prüfung; es handelte sich vielmehr um Bewertungen oder Überwachungen hinsichtlich der weiteren Erfüllung der AEO-Voraussetzungen.

125. Schließlich wies die Kommission im Juli 2016 darauf hin, dass sechs Mitgliedstaaten<sup>71</sup> entweder keine nachträglichen Prüfungen durchgeführt hatten oder keine Informationen zu diesen Prüfungen bereitstellten. In diesen Mitgliedstaaten wurden rund 20 % der gesamten Zollabgaben in der EU erhoben<sup>72</sup>. Durch nachträgliche Prüfungen soll das nach der Überlassung der Waren und anderen nachträglichen Kontrollen verbleibende Restrisiko beseitigt werden. Wenn diese nachträglichen Prüfungen jedoch nicht durchgeführt werden, bleibt das Risiko bestehen.

#### **Einfuhren in andere Mitgliedstaaten werden selten nachträglichen Kontrollen unterzogen**

126. Wenn ein Einführer mit Hauptsitz in einem Mitgliedstaat (Mitgliedstaat 2) einen Einfuhrvorgang in einen anderen Mitgliedstaat (Mitgliedstaat 1) durchführt, muss Mitgliedstaat 1 Zollkontrollen durchführen<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Belgien, Estland, Italien, Portugal, Rumänien und Slowenien.

<sup>72</sup> Siehe Ziffer 4.18 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2016.

<sup>73</sup> Der Ausschuss für den Zollkodex (Sektion Allgemeine Zollregelungen) gelangte in seiner 30. Sitzung vom 19.5.2000 zu der Schlussfolgerung, dass es "den Mitgliedstaaten, in denen die Waren zur Zollabfertigung angemeldet wurden, obliegt, die Prüfungen durchzuführen. Der Ausschuss räumte ein, dass sich in Fällen, in denen sich die Buchführungsdaten und Waren anderswo befinden, Schwierigkeiten ergeben können, vertrat jedoch die Ansicht, dass die Mitgliedstaaten angemessen zusammenarbeiten sollten".

127. Der Hof stellte fest, dass die Zollbehörden von Mitgliedstaat 1 sich nicht an die Zollbehörden von Mitgliedstaat 2 wenden, um die Buchführungsunterlagen, Bankverbindungen usw. des auf seinem Hoheitsgebiet ansässigen Wirtschaftsbeteiligten anzufordern, und dass die Zollbehörden von Mitgliedstaat 2 keine Kenntnis von den durchgeführten Einfuhren haben, da die Behörden von Mitgliedstaat 1 nicht verpflichtet sind, sie zu melden.

128. Erschwerend kommt hinzu, dass die in der Einfuhrdatenbank "Surveillance 2" der Mitgliedstaaten enthaltenen Informationen für nachträgliche Prüfungen nur begrenzt von Nutzen sind, da sie nicht den Namen des Einführers und/oder Anmelders umfassen. Die vollständige Inbetriebnahme<sup>74</sup> einer Datenbank namens "Surveillance 3", die diese und andere relevante Informationen enthält, wird erst für den 1. Oktober 2018 erwartet.

129. Der Hof stellte fest, dass dies insbesondere für das Zollverfahren 42 gilt. Im Rahmen dieses Verfahrens kann der Einführer mit Sitz in Mitgliedstaat 2 einen Vertreter in Mitgliedstaat 1 damit beauftragen, die Einfuhr dort durchzuführen, was die Durchführung der nachträglichen Kontrolle erschwert.

130. Laut dem OLAF werden rund 57 % aller mutmaßlich unterbewerteten Einfuhren aus China in den Bereichen Textilien und Schuhe im Rahmen von Zollverfahren 42 abgefertigt, wohingegen nur 16 % der Einfuhren insgesamt im Rahmen dieses Verfahrens abgefertigt werden.

131. Auch die Kommission hat während einer im Dezember 2016 in der Slowakei durchgeführten Kontrolle festgestellt, dass das Hauptrisiko der Unterbewertung bei Einfuhren im Rahmen von Zollverfahren 42 ermittelt wurde, bei denen der Einführer gewöhnlich in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, was die Bekämpfung dieser Unterbewertung durch nachträgliche Kontrollen erschwert.

---

<sup>74</sup> Gemäß Durchführungsbeschluss (EU) 2016/578 der Kommission vom 11. April 2016 zur Festlegung des Arbeitsprogramms für die Entwicklung und Inbetriebnahme der elektronischen Systeme gemäß dem Zollkodex der Union (ABl. L 6 vom 15.4.2016, S. 6).

**Das Fehlen von Prüfungen bei Zollbefreiung für Sendungen mit geringem Zollwert führt dazu, dass Zölle in zu geringer Höhe gezahlt werden**

132. Die zollrechtlichen Vorschriften sehen für Sendungen mit einem geringen Zollwert die Ausnahme oder Befreiung von Zollabgaben vor. Waren, deren Zollwert unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts liegt, sind von Zollabgaben und anderen Steuern befreit. Grund dafür ist, dass die potenzielle Erhebung geringer Einnahmen bei Sendungen mit geringem Zollwert den zur Sicherstellung der Einhaltung des Zollrechts erforderlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand nicht ausgleicht.

133. Durch die rasante Verbreitung des E-Commerce haben sich die Umstände geändert. Wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einräumt<sup>75</sup>, gab es zu "der Zeit, als die meisten gegenwärtig bestehenden Steuerbefreiungen für geringwertige Importe eingeführt wurden, [...] noch keinen Interneteinkauf, und das Volumen der von Steuerbefreiungen betroffenen Einfuhren war relativ gering".

134. Für Warenlieferungen von Unternehmen aus Nicht-EU-Ländern an Verbraucher (B2C) gilt eine Mehrwertsteuerbefreiung (und Zollbefreiung) für geringfügige Lieferungen, wenn ihr Wert unterhalb des Schwellenwerts von 10 oder 22 Euro liegt. Zusätzlich zur MwSt. müssen, wenn der Wert der Waren 150 Euro übersteigt, Zollabgaben erhoben werden. Ein Geschenk, das von einer Privatperson an eine andere Privatperson (P2P) gesendet wird, ist von Zollabgaben und der MwSt. befreit, wenn sein Wert 45 Euro nicht übersteigt. Wenn sein Wert ohne MwSt. über 45 Euro und unter 700 Euro liegt, kann ein pauschaler Standardzollsatz von 2,5 % erhoben werden. All diese Befreiungen gelten auch für Waren, die online aus Nicht-EU-Ländern erworben werden.

135. Der Hof stellte fest, dass mithilfe des elektronischen Zollsystems zur Überlassung von Waren in den ausgewählten Mitgliedstaaten i) Einfuhren genehmigt wurden, für die eine Zollbefreiung für Waren mit einem geringen Zollwert beantragt wurde, obwohl der

---

<sup>75</sup> OECD, Herausforderungen für die Besteuerung der digitalen Wirtschaft, OECD/G20 Projekt Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung, *OECD Publishing*, 2014.

angemeldete Warenwert<sup>76</sup> über 150 Euro lag, und dass ii) Einfuhren von als Geschenke angemeldeten gewerblichen Sendungen genehmigt wurden.

136. Bei Einfuhren, die nach dem Inkrafttreten der Durchführungs- und delegierten Rechtsakte des UZK<sup>77</sup> am 1. Mai 2016 durchgeführt wurden, stellte der Hof fest, dass sogar Kurierunternehmen mit AEO-Status diese Zollbefreiungen auf Einfuhren missbrauchten. Das ist ein besonders ernsthaftes Problem, da AEO über interne Kontrollen verfügen müssen, mit denen illegale oder nicht ordnungsgemäße Geschäfte verhindert und erkannt werden können<sup>78</sup>.

137. Vom Vereinigten Königreich zum E-Commerce gesammelte Nachweise deuten auf eine massive Unterbewertung um einen Faktor von 10 bis 100 von Waren hin, die aus dem Fernen Osten und zunehmend auch aus den USA eingeführt werden.

138. Laut den belgischen Zollbehörden werden Waren, die über bestimmte von Nicht-EU-Ländern betriebene Websites gekauft werden, systematisch als Waren mit einem Zollwert von unter 22 Euro angemeldet, während die Verbraucher tatsächlich mehr bezahlt haben<sup>79</sup>.

139. Darüber hinaus werden laut einer Studie von *Copenhagen Economics*<sup>80</sup> nur auf 47 % der zollpflichtigen Postsendungen Einfuhrzölle erhoben, und diese unvollständige Erhebung von Einfuhrzöllen führt zu einem unmittelbaren Ausfall von Zollabgaben in der EU in Höhe von rund 0,25 Milliarden Euro.

---

<sup>76</sup> Sachwert definiert als Stückwert ohne Fracht- und Versicherungskosten.

<sup>77</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission vom 24. November 2015 mit Einzelheiten zur Umsetzung von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. L 343 vom 29.12.2015, S. 558).

<sup>78</sup> Gemäß Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe f der Durchführungsverordnung zum Zollkodex der Union.

<sup>79</sup> Siehe z. B.: "Cel Cybersquad spoorde al 858 frauderende webshops op", Artikel in *De Standaard* vom 27. Juli 2015, unter: [http://www.standaard.be/cnt/dmf20150727\\_01793127](http://www.standaard.be/cnt/dmf20150727_01793127).

<sup>80</sup> *Copenhagen Economics*, "E-commerce imports into Europe: VAT and customs treatment", 2016.

140. Somit kommt es auf zweierlei Weise zu Ausfällen von Zollabgaben: i) durch Unterbewertung von Waren, wobei die Waren fälschlicherweise als für die Zollbefreiung für Sendungen mit geringem Zollwert in Betracht kommend angemeldet werden; ii) durch Anwendung der Befreiung von Zollabgaben auf nicht in Betracht kommende Waren, d. h. auf Waren, deren Zollwert mit über 150 Euro angemeldet wird und die wegen eines Schlupflochs vom Zollsystem zur Überlassung von Waren akzeptiert werden, oder gewerbliche Sendungen (B2C), die als Geschenke (P2P) angemeldet werden, da die Zollbehörden diese nicht kontrollieren.

141. Im Falle von Kurierunternehmen mit AEO-Status ist dies umso eher möglich, da sie weniger physischen und dokumentenbasierten Kontrollen unterzogen werden und somit auch weniger Kontrollen am Einfuhrpunkt und nachträglichen Kontrollen<sup>81</sup>.

#### **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

142. Im Rahmen der Prüfung wurde die Frage untersucht, ob die Einfuhrverfahren der EU dem Schutz ihrer finanziellen Interessen dienen. Der Hof fand erhebliche Mängel, die darauf hindeuten, dass der Rechtsrahmen Schwachstellen aufweist. Zudem stellte er fest, dass die Zollkontrollen bei den Einfuhren von den Mitgliedstaaten nicht wirksam durchgeführt wurden, was negative Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU hat.

143. Dass eine Einschätzung der Zolllücke fehlt, beeinträchtigt die Bewertung der Leistung der Zollunion im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU und verhindert eine wirtschaftliche Ressourcenzuweisung an Bereiche wie z. B. Unterbewertung oder an die Mitgliedstaaten, in denen die höchsten potenziellen Ausfälle ermittelt wurden (siehe **Ziffern 26-28**).

---

<sup>81</sup> Vgl. Generaldirektion Steuern und Zollunion der Kommission, "Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte. Leitlinien", 2016.

**Empfehlung 1**

Um in der Lage zu sein, der Aufforderung des Europäischen Parlaments nachzukommen, sollte die Kommission eine Methodik entwickeln und ab 2019 in regelmäßigen Abständen Schätzungen der Zolllücke vorlegen; darüber hinaus sollte sie die Ergebnisse dieser Schätzungen bei der Zuweisung von Ressourcen sowie beim Festlegen operativer Zielvorgaben berücksichtigen.

Zieltermin für die Umsetzung: 2019.

144. Für die Mitgliedstaaten besteht kein ausreichender finanzieller Anreiz zur Durchführung von Zollkontrollen oder zur Verbesserung der Erhebung von Zollabgaben für den EU-Haushalt. Mitgliedstaaten, die Zollkontrollen durchführen, bei der Nacherhebung jedoch nicht erfolgreich sind, riskieren, dass sie die finanziellen Folgen dieser Ausfälle tragen müssen, wohingegen Mitgliedstaaten, die keine derartigen Kontrollen durchführen, widersinnigerweise unter Umständen keine negativen Folgen zu tragen haben. Darüber hinaus beklagte sich ein Mitgliedstaat, je stärker er Betrug bekämpfe, desto höher sei das Risiko, dass die Kommission ihn finanziell haftbar mache (siehe **Ziffern 29-32**).

145. Auch wenn Mittel im Rahmen von Aktionsprogrammen der EU bereitgestellt werden, sind diese nicht immer mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU verknüpft. Die Mitgliedstaaten stellen nicht immer die notwendigen Finanzmittel für die Umsetzung von Nicht-EU-Komponenten der Europäischen Informationssysteme bereit, die nicht im Rahmen der Aktionsprogramme finanziert werden. Dies könnte zu einer Verzögerung der Umsetzung des UZK führen. Einige Mitgliedstaaten, in denen sich die wichtigsten Einfuhrhäfen befinden, nehmen es hin, dass ihr Anteil an den einbehaltenen TEM zu hoch ist (siehe **Ziffern 33-40**).

**Empfehlung 2**

Die Kommission sollte alle verfügbaren Optionen in Erwägung ziehen, um unter dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) die nationalen Zollbehörden in ihrer für die Belange der EU wichtigen Funktion zu unterstützen; dabei sollte auch überprüft werden, ob die Rate der Erhebungskosten angemessen ist.

Zieldatum für die Umsetzung: Beginn der Laufzeit des nächsten MFR.

**Empfehlung 3**

Die Kommission sollte vorschlagen, dass die nächsten EU-Aktionsprogramme zur Unterstützung der Zollunion genutzt werden, um zur finanziellen Tragfähigkeit der Europäischen Informationssysteme im Zollbereich beizutragen.

Zieldatum für die Umsetzung: Beginn der Laufzeit des nächsten MFR.

146. Der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit in Zollfragen funktionieren reibungslos. Die Prüfung zeigte jedoch, dass es weiterhin Mängel bei den Instrumenten für den Informationsaustausch gibt, sowohl in Bezug auf den Inhalt als auch auf ihre Nutzung (siehe **Ziffern 41-69**).

**Empfehlung 4**

Die Kommission sollte folgende Maßnahmen ergreifen:

- a) Sie sollte im Jahr 2018 Änderungen am Zollrecht vorschlagen, die darauf abzielen, die Angabe des Versenders in der Einfuhrzollanmeldung (Einheitspapier) verbindlich vorzuschreiben.
- b) Sie sollte die Anfragen in Amtshilfemitteilungen präziser formulieren, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten sie einheitlich umsetzen.

Zieldatum für die Umsetzung: umgehend.

**Empfehlung 5**

Die Kommission sollte im Jahr 2018 in Nicht-EU-Ländern, wo in Freizonen die meisten betrügerischen Umladungen stattfinden, einen Übersee-Verbindungsbeamten für das OLAF ernennen.

147. Was die einheitliche Anwendung der zollrechtlichen Bestimmungen der EU angeht, so wird der Integrierte Zolltarif der Europäischen Gemeinschaften (TARIC) in vier der fünf geprüften Mitgliedstaaten einheitlich umgesetzt. Es gibt jedoch rückwirkende Änderungen im TARIC, die finanzielle Auswirkungen haben und von den Mitgliedstaaten sorgfältig umgesetzt werden müssen. Die Mitgliedstaaten prüfen nicht in angemessener Weise, ob die erteilten Entscheidungen bezüglich verbindlicher Zolltarifauskünfte (vZTA-Entscheidungen) zum Zeitpunkt der Einfuhr von den Inhabern tatsächlich angewendet werden. Zwar sollte die

Kommission laut UZK den Erlass EU-weiter Zollwertentscheidungen ermöglichen, doch hat sie dies nicht getan (siehe **Ziffern 70-88**).

#### **Empfehlung 6**

Die Kommission sollte folgende Maßnahmen ergreifen:

- a) Sie sollte mit Zieldatum 2020 sorgfältig weiterverfolgen, ob die Mitgliedstaaten die Einhaltung der vZTA-Entscheidungen kontrollieren.
- b) Sie sollte den Erlass EU-weiter Zollwertentscheidungen unverzüglich ermöglichen, wie der Hof bereits im Sonderbericht Nr. 23/2000 empfohlen hat.

148. Die Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche Ansätze bezüglich der Zollkontrollen zur Bekämpfung von Unterbewertung, falscher Angaben zum Ursprungsland und der falschen Einreihung von Waren sowie zur Verhängung von Sanktionen. Die Zollbehörden stehen vor der Herausforderung, einerseits mithilfe schnellerer, nahtloser Einfuhrverfahren den Handel erleichtern und andererseits Zollkontrollen durchführen zu müssen. Aufwendige Zollkontrollen können Auswirkungen darauf haben, welche Einfuhrzollstelle Wirtschaftsbeteiligte wählen, und (Flug-)Häfen mit weniger Zollkontrollen ziehen mehr Verkehr an. Der Hof stellte Fälle von "Einfuhrpunkt-Shopping" fest, d. h., Wirtschaftsbeteiligte entscheiden sich dafür, unterbewertete Waren in Mitgliedstaaten mit weniger strengen Kontrollen einzuführen (siehe **Ziffern 89-110**).

#### **Empfehlung 7**

Die Kommission sollte legislative Änderungen vorschlagen, die es ihr ermöglichen, ab 2021 Finanzkorrekturen gegen diejenigen Mitgliedstaaten zu verhängen, die den Risiken nicht in angemessener Weise entgegnetreten und die möglicherweise "Einfuhrpunkt-Shopping" fördern.

149. Da keine ausreichenden Daten vorhanden sind, führen die Mitgliedstaaten vor der Ankunft der Waren keine Risikoanalyse bezüglich der Besteuerung durch, und ebenso wenig nach Meldung der Ankunft der Waren durch den Wirtschaftsbeteiligten in seinem Betrieb. Außerdem können die Zollbeamten in den fünf geprüften Mitgliedstaaten die vom nationalen Risikomanagementsystem vorgeschlagenen Kontrollen ignorieren, ohne dass eine



hierarchische Genehmigung erforderlich ist. Was die vereinfachten Verfahren betrifft, so gleichen die Mitgliedstaaten die geringere Zahl an Kontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren nicht durch nachträgliche Kontrollen aus. Darüber hinaus wird selten nachträglich kontrolliert, wenn ein Wirtschaftsbeteiligter eine Einfuhr in einen Mitgliedstaat vornimmt, in dem er nicht seinen Sitz hat. Die Mitgliedstaaten haben Schwierigkeiten, die Einhaltung der Bedingungen der Zollbefreiung für Sendungen mit geringem Zollwert durch die Wirtschaftsbeteiligten sicherzustellen, was zu Ausfällen sowohl für die nationalen Haushalte als auch für den EU-Haushalt führt. Der Hof stellte fest, dass im Kuriersektor tätige AEO diese Zollbefreiung missbrauchen (siehe **Ziffern 111-141**).

#### **Empfehlung 8**

Die Kommission sollte im Jahr 2018

- a) gesetzgeberische Maßnahmen vorschlagen, um die Bereitstellung von zusätzlichen Datenelementen vorzuschreiben, die eine Analyse der finanziellen Risiken vor Ankunft der Waren oder nach der Meldung der Ankunft der Waren durch den Wirtschaftsbeteiligten in seinem Betrieb ermöglichen;
- b) die Surveillance-Datenbank verbessern, um die Empfänger der Waren im Rahmen des Zollverfahrens 42 bestimmen zu können;
- c) den Missbrauch von Zollbefreiungen für Sendungen mit geringem Zollwert bei Waren aus dem E-Commerce mit Nicht-EU-Ländern untersuchen.

#### **Empfehlung 9**

Die Mitgliedstaaten sollten umgehend

- a) den Verzicht auf von einem bestimmten Risikofilter vorgeschlagene Kontrollen an eine vorher erteilte oder unmittelbar erfolgende Genehmigung einer vorgesetzten Stelle knüpfen;
- b) in ihren elektronischen Systemen zur Überlassung von Waren Kontrollen einführen, um die Genehmigung von Einfuhranmeldungen zu blockieren, mit denen eine Zollbefreiung für Sendungen mit geringem Zollwert beantragt wird, wenn es sich um Waren mit einem angemeldeten Sachwert

von mehr als 150 Euro handelt oder um gewerbliche Sendungen (B2C), die als Geschenke (P2P) angemeldet werden;

c) die Einhaltung der Bedingungen der Zollbefreiung für Sendungen mit geringem Zollwert seitens der Wirtschaftsbeteiligten nachträglich prüfen, einschließlich bei AEO;

d) Ermittlungspläne aufstellen, um den Missbrauch von Zollbefreiungen für Waren aus dem E-Commerce mit Nicht-EU-Ländern zu bekämpfen.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 7. November 2017 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner LEHNE

*Präsident*

### **Prüfungsansatz des Hofes auf Kommissionsebene**

Die Prüfung des Hofes bei der Kommission umfasste zwei Phasen: eine Vorbereitungsphase und Vor-Ort-Prüfungen.

1. Während der Vorbereitungsphase führte der Hof Prüfbesuche zwecks Einholung von Informationen bei der Generaldirektion Steuern und Zollunion, der Generaldirektion Haushalt und der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) durch.

Der Hof diskutierte die Prüfungsmethodik mit der Kommission (Prüfungsfragen, Kriterien und Standards), einschließlich der Prüfungsmethode in den Mitgliedstaaten und der Antworten der Kommission auf den vor dem Prüfbesuch übermittelten Fragebogen des Hofes. Der Hof erhielt außerdem Feedback und Vorschläge in Bezug auf Unterbewertung, falsche Angaben zum Ursprungsland und die falsche Zuordnung von Waren, die größten inhärenten Risiken im Zusammenhang mit der Überlassung von Waren zum zollrechtlich freien Verkehr, und holte die relevanten Unterlagen ein.

In der JRC stellte die Kommission ihre wissenschaftlichen Projekte auf den Gebieten der Containerortung (ConTraffic) und der Schätzung von fairen Preisen (THESEUS) vor. Die JRC gewährte den Prüfern Zugang zur ConTraffic-Datenbank und zur webbasierten Ressource THESEUS.

Die Generaldirektion Steuern und Zollunion gewährte den Prüfern Zugang zu Surveillance 2, der Datenbank zu Einfuhrzollanmeldungen, und zum Managementsystem für Muster (SMS), der Datenbank zu echten Stempeln und zu Behörden, die eine Präferenzursprungs- oder Warenverkehrsbescheinigung ausstellen können.

Außerdem gewährte die Generaldirektion Haushalt den Prüfern Zugang zu OWNRES, der Datenbank zu Fällen von Betrug und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Beträgen von mehr als 10 000 Euro, und zu WOMIS, der Datenbank, die die Berichte über uneinbringliche Beträge über einem bestimmten Schwellenwert in Bezug auf Fälle enthält, in denen Mitgliedstaaten die jeweiligen Beträge nicht an den EU-Haushalt abgeführt haben, da sie der Auffassung sind, dass sie die Gründe, aus denen die Beträge uneinbringlich sind, nicht

zu vertreten haben. Die Kommission übermittelt ihre Bemerkungen zu den Berichten innerhalb von sechs Monaten, nachdem sie bei ihr eingehen.

Der Hof untersuchte einschlägige Leistungsinformationen wie Jährliche Tätigkeitsberichte, Berichte zur Leistung der Zollunion der Generaldirektion Steuern und Zollunion sowie Fortschritts- und Evaluierungsberichte zu den EU-Aktionsprogrammen Hercule II/Hercule III und Zoll 2013/Zoll 2020. Der Hof untersuchte außerdem die Datenbank mit aktuellen Informationen zur Weiterverfolgung früherer Empfehlungen des Hofes, die Datenbank RAD.

Der Hof führte einen Prüfbesuch bei der Weltzollorganisation durch, wo er seine Prüfung vorstellte und seine Rolle und Zuständigkeiten sowie die Herausforderungen erörterte, mit denen er in Bezug auf Unterbewertung, Zollwertentscheidungen, Ursprung, Einnahmenlücke und E-Commerce konfrontiert ist. Der Hof diskutierte die einschlägigen internationalen Standards wie das Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VII des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), das sogenannte Zollwert-Übereinkommen; das WZO-Übereinkommen von Kyoto zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren in seiner geänderten Fassung sowie die WZO-Leitlinien. Zweck dieses Prüfbesuchs war zu bewerten, ob die Kommission internationale vorbildliche Verfahren einhält. Der Hof untersuchte die wichtigsten jüngsten WZO-Leitlinien, insbesondere das Einnahmenpaket (*Revenue Package*). Dieses Paket diente als Maßstab bei der Erstellung der Fragebögen zur Ermittlung des Zollwerts, zu Ursprung und zolltariflicher Einreihung, die an die ausgewählten Mitgliedstaaten gesendet wurden.

2. Während der Vor-Ort-Prüfungen schickte der Hof einen allgemeinen Fragebogen an die Kommission. Darin wurde die Frage behandelt, ob die Kommission sicherstellt, dass die Einfuhrverfahren die finanziellen Interessen der EU schützen. Der Hof sammelte außerdem Nachweise für die aktuellen Entwicklungen und für die Aktivitäten der Kommission auf dem Gebiet der Zolllücke, zu Aktionsprogrammen der EU auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zwischen den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten, zur Amtshilfe, zur Nachverfolgung der einheitlichen Umsetzung der zollrechtlichen Bestimmungen durch die Mitgliedstaaten und dazu, ob die Kommission solide Einfuhrverfahren entwickelt hatte, um Schlupflöcher zu vermeiden, die dazu führen, dass zu wenig TEM gezahlt werden.

Die Generaldirektion Haushalt, das OLAF und die Generaldirektion Steuern und Zollunion beantworteten diesen allgemeinen Fragebogen. Der Hof übermittelte jeder dieser Kommissionsdienststellen außerdem zwei ergänzende Fragebögen und organisierte Befragungen von Vertretern der Referate, die für die verschiedenen in den Fragebögen angesprochenen Bereiche zuständig sind.

Der Hof verfolgte die Umsetzung von Sonderberichten mit Relevanz für diese Prüfung seitens der Kommission weiter, wie den Sonderbericht Nr. 2/2008 über verbindliche Zolltarifauskünfte (VZTA); Sonderbericht Nr. 1/2010 "Werden die vereinfachten Zollverfahren für Einfuhren wirksam kontrolliert?" und den Sonderbericht Nr. 2/2014 "Werden die Präferenzhandelsregelungen angemessen verwaltet?".

### **Prüfungsansatz des Hofes in den Mitgliedstaaten**

Die Prüfung des Hofes umfasste zwei Phasen: eine Vorbereitungsphase und Vor-Ort-Prüfungen.

1. Während der Vorbereitungsphase wählte der Hof fünf Mitgliedstaaten aus: Spanien, Italien, Polen, Rumänien und das Vereinigte Königreich. Die Auswahl der Mitgliedstaaten basierte auf den folgenden Risikokriterien: i) Höhe ihrer TEM-Beiträge zum EU-Haushalt; ii) Auswirkungen der Unterbewertungen im jeweiligen Mitgliedstaat; iii) Anteil der auf Buchprüfungen basierenden Kontrollen an den nachträglichen Kontrollen insgesamt.

Der Hof übermittelte den ausgewählten Mitgliedstaaten einen Fragebogen. Darin wurde die Frage behandelt, ob die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Einfuhrverfahren die finanziellen Interessen der EU schützen. Der Hof erhielt schriftliche Antworten von allen ausgewählten Mitgliedstaaten.

Vor jedem Prüfbesuch in den Mitgliedstaaten wählte der Hof Folgendes aus:

- a) 30 potenziell unterbewertete Einfuhrvorgänge. Um diese Auswahl zu treffen, unterzog der Hof die Grundgesamtheit der von den einzelnen Mitgliedstaaten im Jahr 2015 in Surveillance 2 erfassten Einfuhren mithilfe der IT-Anwendung *Tableau* einer visuellen Datenanalyse. Die potenzielle Unterbewertung wurde dann mit den von der Gemeinsamen Forschungsstelle in THESEUS veröffentlichten fairen Preisen pro kg sowie mit dem in Surveillance 2 gemeldeten durchschnittlichen Preis je Einheit verglichen;
- b) 30 Einfuhrvorgänge, die von Amtshilfemitteilungen betroffen waren, die vom OLAF zur Bekämpfung der falschen Einreihung von Waren herausgegeben wurden. Der Hof wählte mithilfe von ACL nach dem Zufallsprinzip Einfuhren aus, die im Jahr 2015 von den einzelnen Mitgliedstaaten in Surveillance 2 erfasst wurden;
- c) die vollständige Grundgesamtheit der Einfuhren, die laut Surveillance 2 im Jahr 2015 von einer Amtshilfemitteilung zur Bekämpfung falscher Angaben zum Ursprungsland betroffen waren;

- d) eine risikobasierte Stichprobe von 10 Dateien zu Prüfungen von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO), die in den letzten sechs Jahren von den Mitgliedstaaten durchgeführt wurden;
- e) eine risikobasierte Stichprobe von 10 summarischen Anmeldungen zur vorübergehenden Verwahrung, die 2016 nach Inkrafttreten der Bestimmungen des Zollkodex der Union am 1. Mai 2016 von einem typischen AEO aus dem Kuriersektor durchgeführt wurden, um sie bis zur Überlassung der Waren zum zollrechtlich freien Verkehr zu verfolgen und die Einhaltung der Vorschriften betreffend die Maximalfrist zur Freigabe der Waren, die Ermittlung des Zollwerts, Zollbefreiungen und Pauschalbesteuerung zu überprüfen;
- f) eine risikobasierte Stichprobe von 10 Artikeln dieses AEO, die im Jahr 2016 nach Inkrafttreten der Bestimmungen des Zollkodex der Union am 1. Mai 2016 zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen wurden, um sie bis zur summarischen Anmeldung zur vorübergehenden Verwahrung zurückzuverfolgen und die Einhaltung der Vorschriften betreffend die Maximalfrist zur Freigabe der Waren, die Ermittlung des Zollwerts, Zollbefreiungen und Pauschalbesteuerung zu überprüfen.

2. Während der Vor-Ort-Prüfungen besuchte der Hof die Zollbehörden in Spanien, Italien, Polen, Rumänien und im Vereinigten Königreich. In jedem ausgewählten Mitgliedstaat erörterte der Hof die zuvor eingegangenen Antworten auf den Fragebogen und befragte die für die verschiedenen im Fragebogen behandelten Bereiche zuständigen Beamten, insbesondere die Beamten, die für die Bereiche Ermittlung des Zollwerts, Ursprung, zolltarifliche Einreihung der Waren, Risikomanagement, AEO, nachträgliche Kontrolle und Zoll 2013/Zoll 2020 zuständig waren.

Auf der Grundlage internationaler Standards überprüfte der Hof, ob i) die nachträglichen Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Restrisiken nach der Überlassung der Waren beitrugen; ii) die nachträglichen Kontrollen der Mitgliedstaaten sich auch auf Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten erstreckten; iii) die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben wie eine einzige Verwaltung handelten und ob iv) die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten Kuriersendungen

ausreichend Rechnung trugen. Der Hof analysierte und erörterte das Ergebnis der vorausgewählten Stichproben mithilfe einer Checkliste.

Der Hof widmete den Systemen und Kontrollen besondere Aufmerksamkeit. Dazu gehörte ein Test der Zollsysteme zur Überlassung der Waren in Bezug auf Plausibilitätsprüfungen bei Sendungen mit geringem Zollwert in der Versuchsumgebung.



## **ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

### **„EINFUHRVERFAHREN: SCHWACHSTELLEN IM RECHTSRAHMEN UND EINE UNWIRKSAME UMSETZUNG WIRKEN SICH AUF DIE FINANZIELLEN INTERESSEN DER EU AUS“**

#### **ZUSAMMENFASSUNG**

I. Die Kommission stellt fest, dass wesentliche Feststellungen des Berichts Kontrollmängel der Mitgliedstaaten und Umsetzungsaufgaben betreffen, für die in vollem Umfang die nationalen Behörden verantwortlich sind. Die Kommission kontrolliert jedoch die Erhebung und Bereitstellung der traditionellen Eigenmittel durch die Mitgliedstaaten, was eine Korrekturwirkung mit sich bringt.

Stellt die Kommission fest, dass die Kontrollen der Mitgliedstaaten nicht wirksam sind und zu Verlusten traditioneller Eigenmittel führen, werden die Mitgliedstaaten für diese Verluste haftbar gemacht, wobei ganz erhebliche Verzugszinsen erhoben werden. Das bedeutet, dass den negativen Auswirkungen unwirksamer Kontrollen seitens der Mitgliedstaaten auf die EU-Finanzen mit den von der Kommission durchgeführten Überprüfungen entgegengewirkt wird. Die Verzugszinsen gleichen die verspätete Überführung der Mittel in den EU-Haushalt mehr als aus, sodass mit den Überprüfungen durch die Kommission ein umfassender Schutz der finanziellen Interessen der EU gewährleistet ist.

Die Kommission begrüßt sämtliche Vorschläge zur Verbesserung der Kontrollen.

VI. Die Unzulänglichkeiten des zollrechtlichen Rahmens werden durch den Zollkodex der Union (UZK) angegangen, der am 1. Mai 2016 in Kraft getreten ist. Seine volle Wirkung wird sich entfalten, wenn alle elektronischen Systeme für seine Umsetzung in Betrieb sind. Mit dem UZK wird vorrangig das Ziel verfolgt, die Finanzmittel (Eigenmittel) der Union besser zu schützen, indem i) das europäische Zollrecht betrugssicher gestaltet (d. h. Schließung von Schlupflöchern, Abschaffung der unterschiedlichen Auslegung und Anwendung von Vorschriften sowie Bereitstellung eines elektronischen Zugangs für Zollbehörden zu relevanten Informationen), ii) eine stärker harmonisierte und standardisierte Anwendung von Zollkontrollen durch die Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement sowie eines elektronischen Systems zu dessen Umsetzung sichergestellt und iii) ein gemeinsames Garantiesystem eingeführt wird. Diese Maßnahmen dienen nicht nur dem verbesserten Schutz der finanziellen Interessen der EU sowie der Sicherheit der EU-Bürger, sondern auch der Verhinderung wettbewerbsfeindlichen Verhaltens an den verschiedenen Eingangs- und Ausgangsorten der EU.

VII. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten in der Tat ausreichende finanzielle Anreize zur Durchführung von Zollkontrollen haben. Mitgliedstaaten, die das Regelwerk des EU-Zollrechts sorgsam anwenden, werden nicht für TEM finanziell haftbar gemacht, die aus Gründen uneinbringlich werden, auf die sie keinen Einfluss haben.

VIII. Nach Artikel 46 Absatz 1 des Zollkodex der Union ist es Aufgabe der Zollbehörden der Mitgliedstaaten, alle Zollkontrollen durchzuführen, die sie für notwendig erachten. Daher werden sich die Verfahren in dieser Hinsicht zwischen den Mitgliedstaaten zu einem gewissen Grad unterscheiden. Die Zollkontrollen beruhen jedoch überwiegend auf Risikoanalysen. Um die einheitliche Anwendung von Risikokriterien und -standards zu fördern, wird für Finanzrisiken zurzeit ein Durchführungsrechtsakt über gemeinsame Risikokriterien der EU erarbeitet. Die notwendigen Leitlinien zur Förderung einer einheitlichen Auslegung und Umsetzung sind nun in Bearbeitung. Eine Pilotumsetzung durch die Mitgliedstaaten ist für 2018 vorgesehen.

XI.

(a) Die Kommission kann dieser Empfehlung nicht folgen.

Das Europäische Parlament hat die Kommission aufgefordert, die Erhebung verlässlicher Daten über die Zolllücke in den Mitgliedstaaten zu verstärken. Die Kommission stellt bereits jährliche Berechnungen der bei ihren TEM-Kontrollen aufgedeckten Lücke in der Erhebung von Zöllen bereit. Die fraglichen Beträge werden von den Mitgliedstaaten eingefordert und zugunsten des EU-Haushalts eingezogen.

Die auf belastbaren Daten basierenden Berechnungen der Kommission stellen die zuverlässigste Methode zur Ermittlung dieser Lücke dar und werden zu operativen Zwecken genutzt, insbesondere zur Aufstellung ihres jährlichen Programms der Kontrollen in den Mitgliedstaaten.

Der Kommission sind keine anderen geeigneten Methoden bekannt, doch sie würde Vorschläge für eine praktikable Methodik, die die Berechnungen der Kommission ergänzen könnte, konstruktiv berücksichtigen.

Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 25 und 26.

(b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Gegenwärtig prüft die Kommission Möglichkeiten zur Verbesserung der Finanzierung nationaler Zolldienstleistungen im nächsten MFR. Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die zollamtlichen Tätigkeiten der Mitgliedstaaten und die damit verbundenen Kosten von mehreren Faktoren abhängen, darunter der strukturelle Aufbau der Zollverwaltung des Mitgliedstaats, die der nationalen Zollverwaltung zur Verfügung stehenden Mittel sowie die Art der Handelsbeziehungen und das Handelsvolumen aufgrund der geografischen Lage des Mitgliedstaats. Die Kommission führt derzeit eine Studie zur Folgenabschätzung in Bezug auf die Zollunion durch, um unter anderem Finanzierungsmöglichkeiten für Zollinvestitionen im Rahmen der EU-Finanzinstrumente zu untersuchen.

(c) Die Kommission kann der Empfehlung insoweit teilweise folgen, wie sie das Ziel der Empfehlung des EuRH teilt, weist zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch darauf hin, dass sie nicht in der Lage ist, konkrete Verpflichtungen im Zusammenhang mit ihren Vorschlägen für den nächsten MFR einzugehen.

(d) Die Kommission folgt der Empfehlung, bei den Maßnahmen, die in den Amtshilfemitteilungen von den Mitgliedstaaten verlangt werden, präziser zu sein, und weist darauf hin, dass das Hauptziel weiterhin in der Erreichung gleichwertiger Ergebnisse besteht. Amtshilfeersuchen des OLAF sind in der Verordnung 515/1997 geregelt und folglich rechtsgültig und verpflichtend. Die den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Maßnahmen bestehen in einer Reihe von Empfehlungen, die nicht notwendigerweise in jedem Fall für alle Mitgliedstaaten geeignet sind.

(e) Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Während die Angabe des Versenders in der Einfuhrzollanmeldung bereits in den Mitgliedstaaten verpflichtend ist, die von der Möglichkeit, auf die Datenanforderung zu verzichten, keinen Gebrauch gemacht haben, wird die Kommission 2018 zusammen mit den Mitgliedstaaten darauf hinarbeiten, diese Angabe in allen Mitgliedstaaten verbindlich vorzuschreiben. Dies kann für diejenigen Mitgliedstaaten, die diese Angabe noch nicht verlangen, mit beträchtlichen Kosten verbunden sein. Das tatsächliche Datum der Annahme wird von den Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten abhängen.

## **EINLEITUNG**

11. Nach Artikel 46 Absatz 1 des Zollkodex der Union ist es Aufgabe der Zollbehörden der Mitgliedstaaten, alle Zollkontrollen durchzuführen, die sie für notwendig erachten. Daher werden sich die Verfahren in dieser Hinsicht zwischen den Mitgliedstaaten zu einem gewissen Grad unterscheiden. Die Zollkontrollen beruhen jedoch überwiegend auf Risikoanalysen. Um die einheitliche Anwendung von Risikokriterien und -standards zu fördern, wird für Finanzrisiken zurzeit ein Durchführungsrechtsakt über gemeinsame Risikokriterien der EU erarbeitet. Die notwendigen Leitlinien zur Förderung einer einheitlichen Auslegung und Umsetzung sind nun in Bearbeitung. Eine Pilotumsetzung durch die Mitgliedstaaten ist für 2018 vorgesehen.

13. Der gemeinsame Rahmen für das Risikomanagement wurde durch die Verordnung 648/2005 in das Zollrecht der EU überführt und beinhaltet verschiedene Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der systematischen Bewältigung von Finanzrisiken:

- Bereitstellung des Leitfadens Zollprüfung, der sich umfassend mit der Durchführung von Prüfungen und nachträglichen Kontrollen befasst;
- Bereitstellung des Handbuch zu operativen Zollkontrollen, das Kontrollen zum Zeitpunkt der Abfertigung behandelt und in den Mitgliedstaaten ermittelte bewährte Verfahren auflistet, einschließlich in Bezug auf Finanzrisiken im Zusammenhang mit der zolltariflichen Einreihung, Bewertung und Herkunft sowie Antidumpingmaßnahmen;
- vorrangige Kontrollmaßnahmen, im Zuge derer spezifische Themen intensiv behandelt werden, um herauszufinden, wie die Mitgliedstaaten den Herausforderungen in Bezug auf Risiken und Zollkontrollen systematisch am besten begegnen können.

14. Die gegenseitige Amtshilfe soll die Einnahmenerhebung sicherstellen, indem Zuwiderhandlungen gegen das Zollrecht verhütet, ermittelt und verfolgt werden.

15. Auf EU-Ebene: Das elektronische Zollrisikomanagementsystem zur Förderung des elektronischen Echtzeit-Austausches risikobezogener Informationen unter den Mitgliedstaaten sowie zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vernetzt 841 Zollstellen, u. a. sämtliche internationalen Häfen und Flughäfen, wichtige Landgrenzstellen und alle nationalen Zentren für Risikoanalyse, mit derzeit etwa 4000 Nutzern. Verschiedene Kommissionsdienststellen verfügen über einen direkten Zugang zum Zollrisikomanagementsystem: TAXUD, OLAF, SANCO, TRADE, BUDG, JUST, ENV, AGRI, GROW.

Der Informationsaustausch auf EU-Ebene erfolgt auf Grundlage der Verordnung 515/97 und auf internationaler Ebene auf Grundlage internationaler Übereinkommen.

19. Die Rechtsgrundlagen sind in der Tat sehr zahlreich. So gibt es beispielsweise 51 Amtshilfavorschriften/-protokolle für 79 Länder/Gebiete. Mit weiteren, z. B. Mercosur, werden Verhandlungen geführt, und in manchen steht das Inkrafttreten der Regelungen bevor (einige WPA-Staaten).

Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit stellen als solche noch keine eigene Rechtsgrundlage für den Informationsaustausch dar.

20. Amtshilfavorschriften sind Teil bilateraler Präferenzregelungen (Freihandelsabkommen), aber auch autonome Präferenzregelungen wie APS erfordern es, dass Empfängerländer Hilfestellung leisten, sodass Betrug oder Unregelmäßigkeiten im Hinblick auf die Gewährung von Zollpräferenzen verhindert werden können.

Mit wirksamen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen – wie etwa einer Klausel, die es erlaubt, eine Zollpräferenz im Falle mangelnder Hilfestellung auszusetzen – soll ausreichende Amtshilfe von Drittländern garantiert werden, die bei der Einfuhr in die EU von Zollpräferenzen profitieren.

## **BEMERKUNGEN**

25. Die Kommission berechnet bereits eine Lücke in der Erhebung traditioneller Eigenmittel anhand der im Zuge der Kontrolltätigkeiten der GD BUDG ermittelten Unzulänglichkeiten bei der Erhebung von Zöllen.

Die Vorschriften über Eigenmittel bieten für Mitgliedstaaten starke Anreize, in Form ganz erheblicher Verzugszinsen, für die Durchführung von Kontrollen.

Die Finanzierung der EU-Zollprogramme wurde von den Mitgliedstaaten für den aktuellen MFR beschlossen und wird für den nächsten MFR geprüft.

26. Die Kommission stellt bereits jährliche Berechnungen der in ihren TEM-Kontrollen aufgedeckten Lücke in der Erhebung von Zöllen bereit. Die fraglichen Beträge werden von den Mitgliedstaaten eingefordert und zugunsten des EU-Haushalts eingezogen. Die Mehrwertsteuer stellt eine Einnahmequelle anderer Art dar, weshalb der zur Schätzung der Mehrwertsteuerlücke angewandte Ansatz nicht auf die „Zolllücke“ anwendbar ist.

Die auf belastbaren Daten basierende Berechnung der Kommission ist die zuverlässigste Methode zur Bestimmung einer solchen Lücke.

Der Kommission sind keine anderen geeigneten Methoden bekannt, doch sie würde Vorschläge für eine praktikable Methodik, die die Berechnungen der Kommission ergänzen könnte, konstruktiv berücksichtigen.

27. Den vom OLAF für das Vereinigte Königreich veranschlagten potenziellen Verlusten wird in einem laufenden kontradiktorischen Verfahren mit dem entsprechenden Mitgliedstaat nachgegangen. Die Kommission kann sich zu derartigen laufenden Verfahren nicht äußern. Die Kommission sieht sich potenzielle Unterbewertungen in anderen Mitgliedstaaten an.

28. Die Kommission nutzt ihre Berechnung der Lücke, sowie alle anderen relevanten Risikoindikatoren, systematisch, um die Ressourcen für ihre Prüfungen effizient zuzuweisen. Siehe die Antworten auf die Ziffern 25 und 26. Der Kommission sind keine anderen geeigneten Methoden bekannt, doch sie würde Vorschläge für eine praktikable Methodik, die die Berechnungen der Kommission ergänzen würde, berücksichtigen.

30. Die Kommission führt Prüfungen durch, um eine einheitliche Anwendung des EU-Zollrechts in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die finanziellen Interessen der Union gewahrt werden. Mitgliedstaaten, die keine Kontrollen durchführen und damit Verluste traditioneller Eigenmittel verursachen, laufen Gefahr, für die Verluste haftbar gemacht zu werden; dies stellt für sie einen Anreiz dar, sorgfältig vorzugehen, um auf diese Weise eine Haftung zu vermeiden.

Von zahlungsunfähigen Händlern geschuldete Beträge sollten unter Berücksichtigung des verbleibenden Vermögens und des Vorrangs der Zollbehörden des Mitgliedstaats im Falle einer Liquidation unablässig weiterverfolgt werden. Die britischen Zollbehörden haben im Falle der Liquidation keinen Vorrang.

Die Kommission wird im Rahmen der Vorbereitungen für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen abwägen, ob die Anreize für wirksame Kontrollen durch die Mitgliedstaaten mithilfe von Änderungen des derzeitigen Rechtsrahmens für Eigenmittel verbessert werden können.

31. Im geltenden EU-Zollrecht wird nachträglichen Kontrollen kein Vorrang eingeräumt, und die Verringerung der Nacherhebungsbescheide kann auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein, unter anderem die Durchführung anderer Kontrollen als nachträglicher Kontrollen seitens dieser Mitgliedstaaten.

Die Kommission stellt fest, dass in den vom EuRH genannten Ländern die Zahl der nachträglich geprüften Einfuhrzollanmeldungen 2016 gestiegen ist.

32. Wie zuvor erwähnt (siehe die Antwort auf Ziffer 26) nimmt die Kommission bereits eine Berechnung der Lücke vor. Darüber hinaus könnte eine Erhöhung/Verringerung der Zolllücke durch viele Faktoren bedingt sein. Es wäre schwierig, wenn nicht gar unmöglich, einen Kausalzusammenhang mit einzelnen Faktoren festzustellen.

33. Bis Dezember 2020 werden 80 % der Arbeiten der UZK-Systeme geliefert. Dennoch wurde im Zuge der sich in Vorbereitung befindlichen Überarbeitung des mehrjährigen Strategieplans 2017 für das elektronische Zollwesen im Hinblick auf die Inbetriebnahme der sechs UZK-Systeme aufgrund der Zwänge bei Humanressourcen und Finanzen festgestellt, dass eine Terminverschiebung auf ein

Datum nach dem 31. Dezember 2020 notwendig ist. Diese Vorgehensweise wird derzeit mit den Mitgliedstaaten erörtert und die Kommission wird eine geeignete Legislativmaßnahme prüfen.

38. Der Kommission ist kein Mitgliedstaat bekannt, der es hinnimmt, dass sein Anteil an den TEM-Erhebungskosten zu hoch ist. Die aktuellen Regelungen über Erhebungskosten wurden von den Mitgliedstaaten einstimmig angenommen.

40. Technische Hilfe in Form von Zuschüssen, die im Rahmen der Hercule-Programme gewährt werden, ermöglichen nationalen und regionalen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten den Kauf von Ausrüstungen, die in operativen Maßnahmen zur Unterstützung von Untersuchungen zu Verstößen, z. B. Unregelmäßigkeiten sowie Betrugs- und Korruptionsverdacht, gegen die finanziellen Interessen der EU eingesetzt werden sollen. Zu diesen Maßnahmen gehören beispielsweise Tätigkeiten zur Ermittlung und Aufspürung krimineller Vereinigungen, die in den Schmuggel von Zigaretten und Tabak, aber auch in den Drogenschmuggel, den Menschen- oder Waffenhandel verwickelt sind. Die Nutzung dieser Ausrüstungen im Vorfeld auf Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU zu beschränken, ist nicht möglich.

41. Die Kommission denkt zurzeit über mögliche Initiativen für eine verstärkte Nutzung der verfügbaren Datenquellen nach.

44. Die Mitgliedstaaten reichern die Anfragen in Amtshilfemitteilungen mit eigens gewonnenen Erkenntnissen an. Solange die Ergebnisse gleichwertig sind, können uneinheitliche Maßnahmen in manchen Fällen berechtigt sein.

Im Rahmen der TEM-Kontrollen der Kommission wird regelmäßig überprüft, ob die Amtshilfemitteilungen des OLAF von den Mitgliedstaaten weiterverfolgt werden. Sofern eine angemessene Nachverfolgung aufseiten der Mitgliedstaaten ausbleibt und dadurch TEM-Verluste verursacht werden, zieht die Kommission die Mitgliedstaaten für die Verluste finanziell zur Verantwortung.

45. Das Zollinformationssystem (ZIS) steht den Zollbehörden sämtlicher Mitgliedstaaten zur Verfügung. Auch wenn alle Mitgliedstaaten das System zu den Zwecken nutzen, für die es konzipiert wurde, unterscheidet sich seine Nutzung je nach Mitgliedstaat.

Das OLAF arbeitet zurzeit, in enger Kooperation mit den Mitgliedstaaten, an einer neuen Version des ZIS, um die mit der Änderung der Verordnung 515/97 einhergehenden Veränderungen einfließen zu lassen und auf die Verbesserungswünsche der Mitgliedstaaten einzugehen.

46. Das Zollrisikomanagementsystem unterstützt den elektronischen Echtzeit-Austausch risikobezogener Informationen unter den Mitgliedstaaten sowie zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.

Ein vollständiger Überblick über die Systeme und ihren Leistungsumfang sowie die mit ihnen verfolgten Ziele und den entsprechenden Zeitplan ist in der Fassung von 2016 des mehrjährigen Strategieplans auf der Website „Europa“<sup>1</sup> zu finden.

Mit den Systemen werden eigene Ziele und Zwecke verfolgt und sie basieren auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen. Die Mitgliedstaaten bezeichneten die Mehrfachmeldungen als ein großes Problem. Synergien und Verbindungen zwischen Systemen sind in den ebenfalls auf der Website „Europa“<sup>2</sup> verfügbaren Geschäftsprozessmodellen dokumentiert.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/electronic-customs\\_de](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_de)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/union-customs-code/ucc-bpm\\_de](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-bpm_de)

47. In der Zwischenzeit stellte die Projektgruppe, die zur Lösung des Problems ins Leben gerufen wurde, ihren Bericht vor, der Aufschluss über die Komplexität der Mehrfachmeldungen sowie über die Tatsache gibt, dass dieses Problem nicht mit einer „einfachen“ IT-Lösung, bei der Daten zwischen zwei Systemen übertragen werden, zu beheben ist. Die Empfehlungen der Gruppe werden gegenwärtig unterbreitet.

50. Die Mitgliedstaaten nutzen das Risikomanagement und haben Risikoprofile zur Auswahl von Sendungen erstellt, die möglicherweise irrtümlich eingereiht oder mit falschen Ursprungsangaben angemeldet werden.

Zur Regelung dieser Fragen wird die Kommission in Kürze einen Durchführungsrechtsakt über gemeinsame Risikokriterien für Finanzrisiken vorschlagen (siehe auch die Antwort auf Ziffer 11 oben).

Die Verfahren der Mitgliedstaaten werden von der Kommission regelmäßig überprüft, um solche Betrugsmechanismen in den TEM-Kontrollen der Kommission zu verhindern und zu verfolgen.

51. Was die Betrugsthematik aufgrund falscher Ursprungsangaben für eingeführte Waren bei der Anmeldung anbelangt, so hat die Kommission Nachforschungen angestellt, um kostengünstige Begleitinstrumente zu ermitteln. Die gefundene Lösung, die auf Daten in Containerstatusmeldungen beruht, wurde versuchsweise aufgebaut und mithilfe des ConTraffic-Systems getestet. Diese Technologie ermöglicht einen automatisierten Abgleich des von Einführern angegebenen Ursprungs mit der Containerroute sowie die Kennzeichnung von Diskrepanzen.

### **Kasten 1**

Hierzu ist anzumerken, dass auf der AFIS-Plattform seit dem 1. September 2016 eine neue Anwendung zur Verfügung steht, mit der die Containerverfolgung möglich ist. Die Anwendung mit dem Namen AFIS-CSM enthält Eintritts- und Austrittsbewegungen von Containern in das bzw. aus dem EU-Gebiet, die von Schiffsfrachtführern direkt an ein zentrales Datenregister gemeldet werden.

52. Was die Analyse der in Einfuhranmeldungen zwischen 2008 und 2015 angegebenen Ursprungsorte sowie die erwähnten 1187 an die Mitgliedstaaten gesendeten Signale betrifft, so möchte die Kommission klarstellen, dass diese Analyse im Rahmen eines experimentellen Pilotprojekts durchgeführt wurde, das in Zusammenarbeit mit 12 sich freiwillig engagierenden Mitgliedstaaten erfolgte, und mit den erzeugten Signalen potenzielle Zollbetrugsfälle erkannt werden. Diese Informationen wurden den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, damit sie gezieltere nachträgliche Kontrollen vornehmen können.

### Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 54 und 55

Die gesetzliche Verpflichtung zum Austausch risikobezogener Informationen über das Zollrisikomanagementsystem ist in Artikel 46 Absatz 5 UZK genannt, in dem die Art der auszutauschenden Informationen festgelegt ist. Darüber hinaus hat die Kommission in allen EU-Sprachen Leitlinien erarbeitet, um den Mitgliedstaaten eine Hilfestellung an die Hand zu geben, wenn sie über relevante in ein Risiko-Informationsformular einzutragende Informationen sowie insbesondere über neue Risiko- und Auswahlelemente entscheiden. Die Kommission hat in den letzten Jahren keine Beschwerden erhalten, stellt eine deutliche Verbesserung der Qualität der Risiko-Informationsformulare über die vergangenen fünf Jahre fest und ist der Meinung, dass die erforderliche Qualität mithilfe des Systems nationaler Kontaktstellen für das Zollrisikomanagementsystem, der angebotenen umfassenden Schulung und der Leitlinien gewährleistet ist. Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 46.

58. Im Rahmen des „Aktionsplans für die Überwachung der Anwendung von Präferenzhandelsregelungen“ (COM(2014) 105 final) wurden im Jahr 2016 für Indien und Indonesien Monitoring-Fragebögen verschickt und im Jahr 2017 Untersuchungen vor Ort

durchgeführt. 2016 wurde ein Fragebogen an Vietnam geschickt, in dessen Nachgang alle bezeichneten Fragen geklärt werden konnten. Nepal und Indien führten am 1. Januar 2017 das System der Selbstzertifizierung registrierter Ausführer (REX-System) ein. Diesen Ländern wurden von der Kommission spezifische Schulungen angeboten (eine weitere Schulung für Indien wurde im September 2017 durchgeführt). Über neue geeignete Kontrollmaßnahmen kann entschieden werden, sobald das REX-System in diesen Ländern vollständig umgesetzt ist. Bangladesch gilt durch den Schriftwechsel und die engen Kontakte zur Kommission als regelmäßig kontrolliert. Um die hohe Zahl der Ersuchen um Nachprüfung in Bezug auf Bescheinigungen für Textilien zu senken, ist der Zugang zur und die Nutzung der APS-Nachverfolgung der bangladeschischen Datenbank durch nationale Zollbehörden in der EU möglich und wird vorangetrieben. Was Afghanistan betrifft, so sind der Kommission die von einem Mitgliedstaat gegenüber dem EuRH gemeldeten Probleme nicht bekannt. Dieser Mitgliedstaat wird um eine Klarstellung ersucht, und es werden entsprechende Maßnahmen beschlossen. In jedem Fall wird das REX-System ab 2018 in diesem Land implementiert werden. Den Behörden dieses Landes wurden spezifische Schulungsmaßnahmen vorgeschlagen, die im September 2017 stattfanden.

59. Die Zusammenarbeit aufseiten Chinas als Reaktion auf Amtshilfeersuchen sollte weiter gestärkt werden; zu viele Ersuchen der Mitgliedstaaten bleiben unbeantwortet, oder die Antworten sind verspätet oder unvollständig, oder die von der Allgemeinen Zollverwaltung Chinas bereitgestellten Dokumente sind mit einem Haftungsausschluss versehen (siehe unten). Das OLAF überwacht den Informationsfluss im Zusammenhang mit solchen Amtshilfeersuchen zwischen der EU und China.

Die folgenden Maßnahmen wurden bereits ergriffen: bessere Priorisierung der Ersuchen seitens der EU, Einsetzung eines Verbindungsbeamten in Peking, Angebot einer sicheren AFIS-E-Mail-Verbindung an China, um Informationen reibungsloser auszutauschen. Trotz dieser Initiativen ist die Zusammenarbeit mit China nach wie vor unzureichend.

60. Das OLAF ist der Ansicht, dass der Haftungsausschluss gegen Artikel 17.3 des EU-China-Abkommens über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich verstößt:

*[...] the Contracting Parties may, in their records of evidence, reports and testimonies and in administrative proceedings use as evidence information obtained and documents consulted in accordance with the provisions of this Agreement. (Die Vertragsparteien können [...] die nach diesem Abkommen erhaltenen Auskünfte und eingesehenen Schriftstücke als Beweismittel in ihren Protokollen, Berichten und für Zeugenvernehmungen sowie in Verwaltungsverfahren verwenden.)*

Die chinesischen Behörden legen diese Bestimmungen allerdings anders aus.

Das OLAF hat diese Frage in den einschlägigen bilateralen Foren wiederholt gegenüber China bzw. der Allgemeinen Zollverwaltung Chinas angesprochen (auf den beiden letzten Sitzungen der Arbeitsgruppen zur Betrugsbekämpfung sowie auf der letzten Sitzung des Gemischten Ausschusses für Zusammenarbeit im Zollbereich).

64. Die abschließende Bewertung des Programms Zoll 2013 fiel im Hinblick auf den Beitrag des Programms zur Erreichung der politischen Ziele sowie hinsichtlich des Ziels, die Zollbehörden dabei zu unterstützen, wie eine einzige Verwaltung zu handeln, positiv aus. In der Bewertung wurde ferner darauf hingewiesen, dass das Auftreten als eine einzige Verwaltung ein allmählicher Prozess ist, der nicht über Nacht abgeschlossen werden kann, aber dass die Zollverwaltungen durch das Programm ihre Ziele leichter erreichen.

Mit Beginn des Programms Zoll 2020 hat die Kommission im Rahmen des Projekts „Leistungsbewertung der Zollunion“ eine Methode zur Leistungsmessung in Bezug auf die

Arbeitsweise der Zollunion entwickelt. Mit diesem Projekt wird vorrangig das Ziel verfolgt, aufzuzeigen, inwieweit Zollaktivitäten und -aktionen die strategischen Ziele der Zollunion unterstützen.<sup>3</sup> Im Rahmen des Projekts wurden für jedes strategische Ziel (Schutz, Zollkontrollen, Erleichterung/Wettbewerbsfähigkeit, Zusammenarbeit samt grundlegender Parameter) eine Reihe wesentlicher Leistungsindikatoren sowie Indikatoren für die Datenerhebung festgelegt; sie sind ausführlich in den Leitlinien zur Leistungsbewertung der Zollunion<sup>4</sup> beschrieben.

Das Projekt „Leistungsbewertung der Zollunion“ wird als gemeinsame Aktion im Rahmen des Programms Zoll 2020 entwickelt. Obgleich das mit dem Projekt verfolgte Ziel wie oben dargestellt umfassend und an die strategischen Ziele der Zollunion gekoppelt ist, können einige der entsprechenden Indikatoren auch zur Messung des Erreichungsgrades für die allgemeinen und konkreten Ziele des Programms herangezogen werden. Anzumerken ist jedoch, dass verschiedene Indikatoren für die Leistungsbewertung der Zollunion als „auf die EU beschränkt“ gekennzeichnet sind und ihre Nutzung daher nur eingeschränkt möglich ist.

65. In Anwendung der Artikel 55 und 56 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission (und vormals Artikel 308 Buchstabe d der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex) übermitteln die Verwaltungen der Mitgliedstaaten an das System Surveillance 2 Daten, die den Zollanmeldungen zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr entnommen wurden. Diese Übertragung wird von der Kommission genau überwacht, und es konnten keine nennenswerten Schwächen festgestellt werden.

69. Gemäß dem Rahmen für die Leistungsmessung in Bezug auf Zoll 2020 werden die Indikatoren zur Einschätzung der Wirkung des Programms zum Zeitpunkt der Halbzeit- und abschließenden Bewertungen ermittelt. Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung des Programms, einschließlich der Indikatoren zur Einschätzung der Wirkung, werden im Juni 2018 veröffentlicht. Bezüglich Hercule III ist Folgendes anzumerken: In der Halbzeitbewertung werden die vom EuRH angesprochenen Punkte umfassend behandelt, insbesondere der anhand der wesentlichen Leistungsindikatoren, die in Artikel 4 der Verordnung 250/2014 aufgeführt sind, gemessene Erreichungsgrad des mit dem Programm Hercule verfolgten konkreten Ziels. Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat den Bericht über die Halbzeitbewertung bis Ende 2017 vorlegen. Informationen zu den Leistungen und kurzfristigen Ergebnissen sind bereits verfügbar und in den Jahresübersichten über die Umsetzung des Programms Hercule III dargestellt.

74. Auf das Problem, dass TARIC-Daten nicht ordnungsgemäß genutzt werden, wurde während der TARIC-Überwachungsmission nachdrücklich hingewiesen, und es wurden im Bericht über diese Kontrollmaßnahme diesbezüglich mehrere Empfehlungen an das Vereinigte Königreich gerichtet.

Das Vereinigte Königreich hat diese Empfehlungen zur Kenntnis genommen und die Kommission über die Entwicklung eines neuen Freigabesystems informiert.

75. Seit 2013 werden Daten aus Zollanmeldungen mit einem Wert unter 1000 EUR vom Vereinigten Königreich an die Datenbank Surveillance 2 übermittelt.

76. Die Kommission hat die an dieser Stelle vom EuRH aufgeworfenen Fragen im Zuge der zwischen 2010 und 2014 durchgeführten Untersuchungen vor Ort ausgewertet und ist infolgedessen

---

<sup>3</sup> Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion (COM(2008) 169 vom 1.4.2008; die 2008 festgelegten strategischen Ziele wurden in den Schlussfolgerungen des Rates zum Fortschrittsbericht zur Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion (2013/C 80/05 vom 19.3.2013) „als nach wie vor gültig und angemessen“ bestätigt.

<sup>4</sup> Dokument TAXUD/A1/DB/D(2015) 394984 Rev. 1 vom 3.2.2016; es wird darauf hingewiesen, dass dieses Dokument jedes Jahr im Januar/Februar überprüft wird; die Überarbeitung für 2017 ist in Vorbereitung und wird notwendige Änderungen aufgrund der Umsetzung des USZK beinhalten.



dabei, dieses Thema vor dem Hintergrund eines möglichen Vertragsverletzungsverfahrens gegen das Vereinigte Königreich zu untersuchen.

(c) Das Ausbleiben der besagten Plausibilitätsprüfungen steht in Zusammenhang mit der Teilanwendung von TARIC. Plausibilitätsprüfungen werden vom Vereinigten Königreich nicht in vollem Umfang angewendet (siehe auch die Antwort auf Ziffer 74).

77. Die Fälle, in denen TARIC rückwirkend aktualisiert wird, beziehen sich auf die rückwirkend anzuwendenden im Amtsblatt der EU veröffentlichten Vorschriften. Diese besonderen Fälle werden den Verwaltungen der Mitgliedstaaten direkt mitgeteilt, damit diese die notwendigen finanziellen Maßnahmen (Erstattung, Einziehung) ergreifen können.

81. Gemäß dem UZK, der seit dem 1.5.2016 Anwendung findet, gibt es die allgemeine Verpflichtung zur Nutzung elektronischer Möglichkeiten des Datenaustauschs und der Datenspeicherung, auch bei vereinfachten Verfahren. Alle Systeme werden im Sinne des UZK-Arbeitsprogramms entwickelt und eingesetzt.

Was Lizenzen und ähnliche Dokumente anbelangt, so arbeitet die Kommission seit Juni 2017 an einem Legislativvorschlag für das „EU Customs Single Window Program“ (Programm zur Schaffung eines einheitlichen Portals für das EU-Zollwesen), das die Schnittstelle „EU Customs Single Window: Certificates Exchange“ (Einheitliches EU-Zollportal: Austausch von Bescheinigungen) umfasst.

Diese Schnittstelle verbindet die nationalen Zollabfertigungssysteme mit Datenbanken, die bei der Kommission zentral bereitgestellt werden und die elektronische Ausführung von Geschäftsprozessen unterstützen. Sie beinhaltet eine Funktion, mit der automatisch kontrolliert werden kann, ob die Bescheinigungen, die dem Zoll bei der Gestellung vorgelegt werden sollten, verfügbar sind. Eine zukünftige Version dieser Schnittstelle, die bis Ende 2018 in Betrieb sein wird, enthält eine Erweiterung dieser Funktionalität, insbesondere um die Zahl der unterstützten Bescheinigungen zu erhöhen sowie eine Mengenverwaltung und Abschreibungen auf EU-Ebene zu ermöglichen.

Diese Schnittstelle steht allen Mitgliedstaaten bereits seit 2014 auf freiwilliger Basis zur Verfügung (und wird derzeit von sieben Mitgliedstaaten genutzt), und die Kommission ist zuversichtlich, dass diese Zahl mit den erweiterten Funktionalitäten steigen wird. Mehrere Mitgliedstaaten haben ihr Interesse und die Absicht bekundet, sich dem Vorhaben in den nächsten Jahren anzuschließen.

84. Die Kommission hat ihre Systeme EvZTA und Surveillance aufgerüstet, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die Verwendung von vZTA zu kontrollieren. Da die nationalen Systeme noch nicht aufgerüstet wurden – und gemäß dem UZK für die Mitgliedstaaten zur Erfüllung dieser Verpflichtung eine Übergangsfrist bis 2020 gilt –, ist diese Kontrolle mit dem System Surveillance noch nicht möglich.

Sie kann lediglich in Form von manuellen Prüfungen der Zollanmeldungen durchgeführt werden.

Die Kommission wird die Umsetzung der neuen UZK-Vorschriften fortsetzen, sobald genügend Daten zur Verfügung stehen.

Weitere Informationen zu fehlerhaften Einreichungen dieser Art können der Antwort auf Ziffer 50 entnommen werden.

86. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Sonderberichts 23/2000 gab es in der EU keine Rechtsgrundlage für die Schaffung eines Systems von Vorbescheiden auf dem Gebiet der Bewertung.

88. Die Kommission hat mit den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten und der Wirtschaft eine gemeinsame Bewertung der Relevanz, Realisierbarkeit und Auswirkungen – u. a. in Bezug auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis – der Einführung und EU-weiten Anwendung des Konzepts der

verbindlichen Bewertungsauskünfte vorgenommen. Die Kommission geht davon aus, diese Tätigkeit bis Anfang 2018 abzuschließen und bis dahin über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

89. Der Umstand, dass Mitgliedstaaten keinen einheitlichen Ansatz verfolgen, führt nicht zwangsläufig dazu, dass zu wenig Zölle entrichtet werden, kann aber dazu führen. Die unterschiedlichen verfolgten Ansätze können eine vergleichbare Wirkung haben.

Siehe die Antwort auf Ziffer 11.

92. Der Schwellenwert kann nur als Risikoindikator genutzt werden, um eine Sendung genauer zu beobachten, stellt jedoch keinen Nachweis für den gezahlten Preis dar (siehe auch die Antwort auf Ziffer 11).

95. Die Kommission hat bereits Untersuchungen zu Unterbewertungen durchgeführt, darunter Reisen ins Vereinigte Königreich im November 2016 und Mai 2017 sowie eine Reise in die Slowakei im Jahr 2016, und widmet sich gegenwärtig der Nachbereitung der zugehörigen Berichte. Die Kommission hat zudem von allen im Jahr 2017 überprüften Mitgliedstaaten Informationen über ihre Verfahren zur Bekämpfung der Unterbewertungsrisiken angefordert und beabsichtigt, dieser Angelegenheit in Zukunft eine hohe Priorität einzuräumen.

96. Die Thematik der Unterbewertung von Textilien und Schuhen aus China ist derzeit Gegenstand weiterer Untersuchungen seitens der Kommission.

97. Die Kommission untersuchte die Frage von Unterbewertungen im Rahmen ihrer TEM-Kontrollen im Vereinigten Königreich im November 2016 und Mai 2017. Sie wird diese Untersuchung während ihrer TEM-Kontrolle für das Vereinigte Königreich im November 2017 fortsetzen. Außerdem bereitet die Kommission aktiv den OLAF-Bericht über Unterbewertungen im Vereinigten Königreich nach. Die Kommission wird das Thema der Unterbewertungen im Vereinigten Königreich weiterhin sehr genau verfolgen und alle angemessenen Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union ergreifen, gegebenenfalls einschließlich der in den Verträgen vorgesehenen gerichtlichen Schritte. Siehe auch die Antwort auf Ziffer 96.

100. Das Zollverfahren 42 stellt eine bedeutende Erleichterung für legale Geschäftstätigkeiten dar. Die Kommission, wie auch der Rechnungshof, signalisieren gegenüber den Mitgliedstaaten jedoch seit mehreren Jahren, dass das Verfahren von Betrügern missbraucht werden kann; und es wurden Empfehlungen an die Zoll- und Steuerverwaltungen bezüglich Kontrolle und Informationsaustausch abgefasst. Die Mitgliedstaaten verfügen über die rechtlichen und operativen Instrumente zur Überprüfung von Transaktionen aus Sicht des Zolls und im Hinblick auf das Mehrwertsteuerrisiko; allerdings ist für eine solche Kontrolle eine gute Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und Steuerverwaltungen auf nationaler Ebene nötig.

104. Siehe die Antworten der Kommission auf die Ziffern 82 sowie 93 bis 99 des Sonderberichts Nr. 23/2016.

106. Ungeachtet punktuell auftretender Probleme ist die Kommission im Allgemeinen mit dem Grad der von den meisten Mitgliedstaaten entgegengebrachten Kooperation zufrieden.

Das besondere Augenmerk der Kommission ist auf die Überprüfung der Zollverfahren der Mitgliedstaaten gerichtet, um falsche Ursprungsangaben und/oder fehlerhafte Beschreibungen der Waren bei der Anmeldung, insbesondere in Bezug auf die vom EuRH angeführten Amtshilfemitteilungen, zu unterbinden und zu verfolgen. Die Kommission wird dies auch in Zukunft so praktizieren.

107. Die Angabe des Versenders auf der Einfuhrzollanmeldung ist ein Datenelement, das von den Mitgliedstaaten derzeit außer Acht gelassen werden kann. Verpflichtend ist es in den Mitgliedstaaten, die von dieser Option keinen Gebrauch gemacht haben. 2018 wird die Kommission dies zusammen mit den Mitgliedstaaten weiterverfolgen und – je nach dem Ergebnis – eventuell

rechtliche Schritte in Erwägung ziehen, um die Angabe des Versenders in allen Mitgliedstaaten verbindlich vorzuschreiben. Es ist zu bedenken, dass die Erhebung dieser Informationen für diejenigen Mitgliedstaaten, die diese Daten bislang noch nicht erheben, mit beträchtlichen Kosten verbunden sein wird. Das tatsächliche Datum der Annahme wird von den Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten abhängen.

112. Zu berücksichtigen ist, dass sich diese Angabe in gleichem Maße auf das Risikomanagement zu Sicherheitszwecken bezieht und keinen Nachweis für den Nutzen der aus finanziellen Gründen im Vorfeld der Ankunft der Waren auf EU-Gebiet betriebenen Risikoanalyse darstellt.

113. Die Kommission wird nach wie vor alljährlich einen Bericht über die Leistung der Zollunion erstellen. Gegenstand dieses Berichts wird auch das Themenfeld der Zollkontrollen sein.

Im UZK wurde die Möglichkeit beibehalten, von Vereinfachungen Gebrauch zu machen. Eine eigens dafür eingerichtete Projektgruppe hat Leitlinien zur Anwendung vereinfachter Verfahren erarbeitet.

114. Die Durchführung von Risikoanalysen zu steuerlichen Zwecken erfolgt zwar nicht auf der Grundlage von Daten, die für Beförderer allgemein zugänglich sind, die summarische Eingangsanmeldungen im Vorfeld der Ankunft abgeben, jedoch auf der Grundlage der bei der Zollanmeldung angegebenen Daten. Allerdings können die verfügbaren Daten summarischer Eingangsanmeldungen zur Kennzeichnung einer bestimmten Sendung bei ihrer Ankunft in der EU verwendet werden. Siehe auch die Antwort auf Ziffer 115.

115. Der Zweck der summarischen Eingangsanmeldung besteht vorrangig darin, sicherheitsbezogene Risikoanalysen vorzunehmen (Art. 128 UZK). Risikoanalysen zu Steuerzwecken sind nur möglich, wenn eine Zollanmeldung zusammen mit der summarischen Eingangsanmeldung gemäß Artikel 130 UZK abgegeben wird. Händler, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, profitieren in der Regel von einer zügigeren Abfertigung ihrer Waren bei der Ankunft. Für die summarische Eingangsanmeldung vorzuschreiben, dass in jedem Fall Angaben zum Versender und Empfänger zu machen sind, ist nicht notwendig, da die summarische Eingangsanmeldung nicht zu Steuerzwecken herangezogen wird (siehe die Antwort auf Ziffer 114).

118. Die Kommission ist der Ansicht, dass Belegkontrollen und Warenbeschauen auf Basis von Risikoanalysen auch für Waren gelten müssen, die im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens angemeldet werden.

Jede andauernde Praxis, die dem Anschein nach nicht mit geltendem EU-Zollrecht vereinbar ist, wird von der Kommission vor dem Hintergrund eines möglichen Vertragsverletzungsverfahrens geprüft.

Siehe die Antwort auf Ziffer 106.

119. Bewilligungen zur Nutzung vereinfachter Zollverfahren für Einfuhren unterliegen vorherigen Kontrollen durch den Zoll. Sie werden Händlern eingeräumt, die detaillierte Angaben zu ihren Geschäftspraktiken machen.

122. Die Kommission untersucht zurzeit, ob die Gestellungsmitteilung im Rahmen der Anschreibung in der Buchführung des Anmelders verbessert werden kann. Dennoch sollte die Möglichkeit beibehalten werden, zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (Authorised Economic Operators, AEO) unter bestimmten Umständen von dieser Pflicht zu befreien, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass für diese Wirtschaftsteilnehmer strengere Kriterien gelten.

Artikel 233 der Durchführungsverordnung zum Zollkodex der Union mindert darüber hinaus einen möglichen Missbrauch von AiBA, indem Antragsteller einer soliden Vorprüfung unterzogen werden, die Bewilligung genau kontrolliert wird und die Aktivitäten regelmäßig mithilfe eines maßgeschneiderten Kontrollplans überwacht werden.

123. Die Bewilligung des Status als AEO unterliegt einer kontinuierlichen Überwachung. Werden die AEO-Kriterien nicht erfüllt, müssen die Zollbehörden der Mitgliedstaaten die Bewilligung des Status als AEO entweder aussetzen oder widerrufen. Hat die Kommission detaillierte Kenntnis davon, dass ein Mitgliedstaat es versäumt, EU-Recht umzusetzen, so kann sie gegen diesen Mitgliedstaat angemessene rechtliche Schritte einleiten.

Die Kommission prüft derzeit die Auswirkungen der Risiken spezifischer Geschäftsmodelle, darunter Eilkuriere, während der Beantragung des AEO-Status und im Laufe des Überwachungsprozesses.

124. Die Kommission hält die Mitgliedstaaten an, den Leitfaden Zollprüfung heranzuziehen, auch wenn diese Leitlinien nicht rechtlich bindend sind.

125. In der Tat haben verschiedene Mitgliedstaaten nachträgliche Prüfungen entweder nicht gemeldet oder Daten gemeldet, die einer Klarstellung bedurften. Die Kommission bietet allen Mitgliedstaaten nähere Erläuterungen zur Methodik, besteht auf akkurater und zuverlässiger Berichterstattung und fordert die Mitgliedstaaten auf, fehlende Informationen bereitzustellen und/oder die zur Verfügung gestellten Informationen bei Bedarf zu erläutern. Die Analyse der Kommission wird in der Regel auf den Sitzungen des Beratenden Ausschusses für (traditionelle) Eigenmittel mit den Mitgliedstaaten geteilt und diskutiert.

Die Kommission wird die Berichte der Mitgliedstaaten wie bisher prüfen und sie darauf hinweisen, wie wichtig es ist, ordnungsgemäße Kontrollen durchzuführen, einschließlich nachträglicher Prüfungen. Ferner empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer TEM-Kontrollen stets, sich an den Leitfaden Zollprüfung der Kommission zu halten, obgleich weder der Leitfaden noch die nachträglichen Kontrollen verpflichtend sind.

127. Dieses Thema wird bereits in mehreren Mitgliedstaaten weiterverfolgt, in denen die Kommission verstärkte Bemühungen zur Ausweitung der Zusammenarbeit im Rahmen der Amtshilfe zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten verlangt.

128. Die Datenbank Surveillance 2 umfasst sämtliche Zollanmeldungen für die Überführung von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr ab 2011. Eine wichtige Ausweitung der zu erhebenden Datenelemente wird tatsächlich durch das Projekt Surveillance 3 abgedeckt, das bis Oktober 2018 implementiert sein sollte.

131. Die Kommission ist der Meinung, dass nachträgliche Kontrollen weit weniger wirksame Instrumente zur Verhinderung und Bekämpfung von Unterbewertungen sind als Kontrollen, die vor der Überlassung in den zollrechtlich freien Verkehr durchgeführt werden. Sie hat die Mitgliedstaaten systematisch angehalten, der Unterbewertung mit Kontrollen im Vorfeld der Überlassung zu begegnen.

132. Die Tatsache, dass der Verwaltungs- und Betriebsaufwand höher als die erzielten Einnahmen wäre, wurde bis jetzt als Begründung für die Zollbefreiung für Sendungen mit geringem Wert angeführt.

Jedoch bleibt die Kommission gegenüber der Möglichkeit aufgeschlossen, andere relevante Faktoren zu untersuchen und die Wirksamkeit und Effizienz der geltenden Gesetzgebung zu prüfen. Dieser Frage wird sich vor allem eine Projektgruppe annehmen.

134. Neben den im Bericht des EuRH genannten Zollbefreiungen gibt es noch eine Reihe weiterer.

Diese Befreiungen und die Auswirkungen ihrer Anwendung werden gegenwärtig in einer Projektgruppe diskutiert.

135. Was die Annahme von Anträgen auf Zollbefreiung für Waren von geringem Wert in Bezug auf Waren mit einem angemeldeten Wert über 150 EUR anbelangt, so vertritt die Kommission die

Auffassung, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Einfuhrregelungen so anpassen sollten, dass derartige Anträge abgelehnt werden.

Gewerbliche Sendungen, die missbräuchlich als Geschenke deklariert werden, können Zollkontrollen unterzogen werden, da es im Ermessen der Zollbehörden liegt, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Befreiung von Einfuhrzöllen gegeben sind.

136. Siehe die Antwort auf Ziffer 123.

137. Die Unterbewertung ist eines der größten Probleme. Eine Projektgruppe wird verschiedene Möglichkeiten zur Optimierung der Zollformalitäten untersuchen, um alle entsprechenden Bedenken auszuräumen.

138. Die Kommission ist sich des Problems der Unterbewertung von Waren bewusst. Besonders akut ist das Problem im Kontext des elektronischen Handels. Eine Projektgruppe wird die Gelegenheit bieten, zu untersuchen, inwiefern diese Fragen in den Mitgliedstaaten geregelt werden und wie das Problem gelöst werden sollte.

139. Das Problem der unvollständigen Erhebung von Einfuhrzöllen für zollpflichtige Postsendungen wird in einer Projektgruppe behandelt werden.

140. Eine Projektgruppe zu Sendungen mit geringem Zollwert wird sich um das vom EuRH genannte Problem der Ausfälle von Zollabgaben kümmern.

Die Kommission stellt zudem fest, dass gewerbliche Sendungen, die missbräuchlich als Geschenke deklariert werden, Zollkontrollen unterzogen werden können, da es im Ermessen der Zollbehörden liegt, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Befreiung von Einfuhrzöllen gegeben sind.

141. Der Status als AEO bietet die Möglichkeit, Handelserleichterungen und Zollkontrollen im Gleichgewicht zu halten.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer 123.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

142. Auf die den Rechtsrahmen betreffenden Fragen wird mithilfe des UZK-Pakets (der Zollkodex der Union samt der entsprechenden delegierten Rechtsakte und Durchführungsverordnungen) eingegangen, das am 1. Mai 2016 in Kraft trat. Seine volle Wirkung wird sich entfalten, wenn alle elektronischen Systeme für seine Umsetzung in Betrieb sind. Mit dem UZK wird vorrangig das Ziel verfolgt, die Finanzmittel (Eigenmittel) der Union besser zu schützen, indem i) das europäische Zollrecht betrugssicher gestaltet (d. h. Schließung von Schlupflöchern, Abschaffung der unterschiedlichen Auslegung und Anwendung von Vorschriften sowie Bereitstellung eines elektronischen Zugangs für Zollbehörden zu relevanten Informationen), ii) eine stärker harmonisierte und standardisierte Anwendung von Zollkontrollen durch die Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement sowie eines elektronischen Systems zu dessen Umsetzung sichergestellt und iii) ein gemeinsames Garantiesystem eingeführt wird. Diese Maßnahmen dienen nicht nur dem verbesserten Schutz der finanziellen Interessen der EU sowie der Sicherheit der EU-Bürger, sondern auch der Verhinderung wettbewerbsfeindlichen Verhaltens an den verschiedenen Eingangs- und Ausgangsorten der EU. Darüber hinaus wird dieses Legislativpaket ständig aktualisiert, um auftretende Fehler und Inkonsistenzen zu beheben, insbesondere wenn diese zu einer uneinheitlichen Anwendung der Regelungen führen.

143. Siehe die Antwort auf die Ziffern 25 und 26.

### **Empfehlung 1**

Die Kommission kann dieser Empfehlung nicht folgen.

Das Europäische Parlament hat die Kommission aufgefordert, die Erhebung verlässlicher Daten über die Zolllücke in den Mitgliedstaaten zu verstärken. Die Kommission stellt bereits jährliche Berechnungen der in ihren TEM-Kontrollen aufgedeckten Lücke in der Erhebung von Zöllen bereit. Die fraglichen Beträge werden von den Mitgliedstaaten eingefordert und zugunsten des EU-Haushalts eingezogen.

Die auf belastbaren Daten basierenden Berechnungen der Kommission stellen die zuverlässigste Methode zur Ermittlung dieser Lücke dar und werden zu operativen Zwecken genutzt, insbesondere zur Aufstellung ihres jährlichen Mitgliedstaaten-Inspektionsprogramms.

Der Kommission sind keine anderen geeigneten Methoden bekannt, doch sie würde Vorschläge für eine praktikable Methodik, die die Berechnungen der Kommission ergänzen könnte, konstruktiv berücksichtigen.

Siehe auch die Antworten auf die Ziffern 25 und 26.

144. Die Kommission macht geltend, dass Mitgliedstaaten, die keine Kontrollen durchführen, große Gefahr laufen, für Verluste zulasten des EU-Haushalts finanziell haftbar gemacht zu werden, auch für Verzugszinsen. Die Kommission merkt an, dass die Möglichkeit, Mitgliedstaaten für Verwaltungsfehler oder nicht eingetriebene Forderungen finanziell zur Rechenschaft zu ziehen, einen starken Anreiz für diese darstellt, Kontrollen durchzuführen und sorgfältig vorzugehen, um auf diese Weise eine Haftung zu vermeiden. Die Unterlassung seitens der Mitgliedstaaten, fällige Beträge einzutreiben und sie dem EU-Haushalt zur Verfügung zu stellen, stünde nicht im Einklang mit den Regelungen zu Eigenmitteln und der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Die Kommission wird im Rahmen der Vorbereitungen für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen abwägen, ob die Anreize für wirksame Kontrollen durch die Mitgliedstaaten mithilfe von Änderungen des derzeitigen Rechtsrahmens für Eigenmittel verbessert werden können.

145. Der Kommission ist kein Mitgliedstaat bekannt, der es hinnimmt, dass sein Anteil an den TEM-Erhebungskosten zu hoch ist; die aktuellen Regelungen zu Erhebungskosten wurden von den Mitgliedstaaten einstimmig angenommen.

## **Empfehlung 2**

Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Gegenwärtig prüft die Kommission Möglichkeiten zur Verbesserung der Finanzierung nationaler Zolldienstleistungen im nächsten MFR. Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die zollamtlichen Tätigkeiten der Mitgliedstaaten und die damit verbundenen Kosten von mehreren Faktoren abhängen, darunter der strukturelle Aufbau der Zollverwaltung des Mitgliedstaats, die der nationalen Zollverwaltung zur Verfügung stehenden Mittel sowie die Art der Handelsbeziehungen und das Handelsvolumen aufgrund der geografischen Lage des Mitgliedstaats. Die Kommission führt derzeit eine Studie zur Folgenabschätzung in Bezug auf die Zollunion durch, um unter anderem Finanzierungsmöglichkeiten für Zollinvestitionen im Rahmen der EU-Finanzinstrumente zu untersuchen.

## **Empfehlung 3**

Die Kommission kann der Empfehlung insoweit teilweise folgen, wie sie das Ziel der Empfehlung des EuRH teilt, weist zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch darauf hin, dass sie nicht in der Lage ist, konkrete Verpflichtungen im Zusammenhang mit ihren Vorschlägen für den nächsten MFR einzugehen.

146. Die Kommission hat ihre Arbeitsweise bei der Entwicklung neuer/aktualisierter Zollanwendungen verbessert, indem sie die Mitgliedstaaten frühzeitig in die Entwicklung einbezieht. Das Problem der Mehrfachmeldung zollbezogener Informationen, das bereits in den

Ziffern 47 und 54 Erwähnung fand, wurde mit den Mitgliedstaaten ausgiebig diskutiert, um den Austausch von Zollinformationen auf EU-Ebene kostengünstiger zu gestalten. In aktuellen IT-Projekten legt die Kommission außerdem besonderes Augenmerk auf die Konnektivität der Projekte mit anderen Informationssystemen für die Betrugsbekämpfung sowie externen IT-Systemen, um den Aufwand der Mitgliedstaaten auf ein Minimum zu beschränken und die Datenqualität, die Nutzung und den Zweck dieser Systeme zu optimieren.

Ein großer Schwerpunkt liegt auch auf der Bereitstellung effizienter Werkzeuge für die analytische und statistische Nutzung der gespeicherten Daten.

#### **Empfehlung 4**

(a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Während die Angabe des Versenders in der Einfuhrzollanmeldung bereits in den Mitgliedstaaten verpflichtend ist, die von der Möglichkeit, auf die Datenanforderung zu verzichten, keinen Gebrauch gemacht haben, wird die Kommission 2018 dies zusammen mit den Mitgliedstaaten weiterverfolgen und – je nach dem Ergebnis – eventuell rechtliche Schritte in Erwägung ziehen, um diese Angabe in allen Mitgliedstaaten verbindlich vorzuschreiben. Dies kann für diejenigen Mitgliedstaaten, die diese Angabe bislang noch nicht verlangen, mit beträchtlichen Kosten verbunden sein.

(b) Die Kommission folgt der Empfehlung, bei den Maßnahmen, die in den Amtshilfemitteilungen von den Mitgliedstaaten verlangt werden, präziser zu sein, und weist darauf hin, dass das Hauptziel weiterhin in der Erreichung gleichwertiger Ergebnisse besteht. Amtshilfeersuchen des OLAF sind in der Verordnung 515/1997 geregelt und folglich rechtsgültig und verpflichtend. Die den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Maßnahmen bestehen in einer Reihe von Empfehlungen, die nicht notwendigerweise in jedem Fall für alle Mitgliedstaaten geeignet sind.

#### **Empfehlung 5**

Die Kommission nimmt die Empfehlung vorbehaltlich verfügbarer Ressourcen, prioritärer Untersuchungsgebiete und der Kooperationsbereitschaft des Drittlandes an. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfügt das OLAF über Verbindungsbeamte in China, den Vereinigten Arabischen Emiraten und der Ukraine.

147. Die Fälle, in denen TARIC rückwirkend aktualisiert wird, beziehen sich auf die rückwirkend anzuwendenden im Amtsblatt der EU veröffentlichten Vorschriften. Diese besonderen Fälle werden den Verwaltungen der Mitgliedstaaten direkt mitgeteilt, damit diese die notwendigen finanziellen Maßnahmen (Erstattung, Einziehung) ergreifen können.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bei der Überwachung der Verwendung von vZTA unterstützen. Die aktualisierten Versionen der Systeme EvZTA und Surveillance erleichtern diese Überwachung seit Oktober 2017. Unter Verwendung verschiedener vordefinierter Berichte ist die Aufdeckung einer fehlenden oder unzulässigen Nutzung möglich. Die im Rahmen der erweiterten Verwendung eingeführten Mengen werden ebenfalls in einem regelmäßigen Bericht nachgehalten.

Dennoch müssen die Mitgliedstaaten zur Durchführung sinnvoller Kontrollen auch ihre nationalen Systeme anpassen und die neuen Datenelemente via Surveillance übermitteln. Nach dem UZK wird den Mitgliedstaaten zur Erfüllung dieser Verpflichtung eine Übergangsfrist bis 2020 eingeräumt.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer 88.

#### **Empfehlung 6**

(a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an. Sie hat ihre Systeme EvZTA und Surveillance aufgerüstet, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die Verwendung von vZTA zu kontrollieren. Da die nationalen Systeme noch nicht aufgerüstet wurden – und gemäß dem UZK für die Mitgliedstaaten zur Erfüllung dieser Verpflichtung eine Übergangsfrist bis 2020 gilt –, ist diese Kontrolle mit dem System Surveillance noch nicht möglich.

Sie kann lediglich in Form von manuellen Prüfungen der Zollanmeldungen durchgeführt werden.

Die Kommission wird die Umsetzung der neuen UZK-Vorschriften fortsetzen, sobald genügend Daten zur Verfügung stehen.

(b) Die Kommission kann dieser Empfehlung zum jetzigen Zeitpunkt nicht folgen.

Die Kommission führt zurzeit eine Untersuchung durch, an der Experten und Wirtschaftsvertreter der Mitgliedstaaten teilnehmen, insbesondere in Form einer öffentlichen Konsultation, um das Interesse und die unionsspezifische Realisierbarkeit eines Systems zu bewerten, bei dem Entscheidungen in Bezug auf verbindliche Bewertungsauskünfte getroffen werden.

148. Die Kommission nimmt sich bei ihren TEM-Kontrollen ausgesprochen aktiv Unterbewertungen, falschen Ursprungsangaben bei der Anmeldung und fehlerhaften Beschreibungen von Waren an, wobei dem Vereinigten Königreich besondere Aufmerksamkeit zukommt. Sie verfolgt zudem den Bericht des OLAF über Unterbewertungen im Zusammenhang mit dem Vereinigten Königreich. Sie wird dies auch in Zukunft mit hoher Priorität praktizieren.

### **Empfehlung 7**

Die Kommission folgt dieser Empfehlung nicht, da in der aktuellen Gesetzgebung bereits sehr starke Anreize in Form hoher Verzugszinsen für die Mitgliedstaaten vorgesehen sind, den Risiken von Verlusten für den EU-Haushalt angemessen zu begegnen.

Jedoch wird die Kommission alle möglichen Verbesserungen des Anreizsystems im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen prüfen.

149. Zum jetzigen Zeitpunkt erfordert das Risikomanagementsystem nicht in jedem Fall obligatorische Kontrollen. Die Kommission prüft mögliche Lösungen zur Verbesserung des Risikomanagements.

Siehe die Antworten auf die Ziffern 114 und 123.

### **Empfehlung 8**

(a) Die Kommission nimmt die Empfehlung zwar nicht an, ist aber bereit, die vom EuRH aufgeworfene Frage, inwiefern der Kontrollansatz im Falle vereinfachter Verfahren gestärkt werden kann, im Rahmen einer laufenden Untersuchung zu prüfen. Was die Leistung der Analyse der finanziellen Risiken vor Ankunft der Waren angeht, verweist die Kommission auf ihre Antworten auf die Ziffern 114 und 115.

(b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an; tatsächlich wurde die vorgeschlagene Verbesserung bereits im Rahmen der Entwicklung des Systems Surveillance 3 abgesteckt, das bis Oktober 2018 implementiert sein soll.

c) Die Kommission folgt der Empfehlung bezüglich der Untersuchung des Missbrauchs von Zollbefreiungen für Sendungen mit geringem Zollwert bei Waren aus dem E-Commerce mit Nicht-EU-Ländern. Hierbei handelt es sich um einen der vom OLAF untersuchten Bereiche, in denen es zu Betrug durch Unterbewertung kommt.

Die Kommission hat eine aus Vertretern der Mitgliedstaaten sowie der Wirtschaft bestehende Projektgruppe eingerichtet, die unter anderem die Herausforderungen analysiert, mit denen der Zoll hinsichtlich der Gewährleistung einer korrekten Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben auf diesem Gebiet konfrontiert ist.



| <b>Verfahrensschritt</b>  | <b>Datum</b> |
|---|--------------|
| Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn  | 31.5.2016    |
| Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission<br>(oder eine andere geprüfte Stelle)        | 13.7.2017    |
| Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des<br>kontradiktorischen Verfahrens                        | 7.11.2017    |
| Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer<br>anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen | 23.11.2017   |

Waren, die von außerhalb der Europäischen Union in die EU eingeführt werden, unterliegen von den Mitgliedstaaten durchgeführten Zollkontrollen, bevor sie zum zollrechtlich freien Verkehr in der EU überlassen werden. Der Hof prüfte, ob Europäische Kommission und Mitgliedstaaten sicherstellen, dass mit den Einfuhrverfahren die finanziellen Interessen der EU geschützt werden. Der Hof fand erhebliche Mängel und Schlupflöcher, die darauf hindeuten, dass die Anwendung der Kontrollen nicht wirksam ist. Dies wirkt sich nachteilig auf die Finanzen der EU aus. Der Hof unterbreitet der Kommission und den Mitgliedstaaten eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Gestaltung und Umsetzung der Kontrollen.

40  
1977-2017



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

**EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors