

Einzigste Bewilligungen früher, heute und morgen

RA Michael Lux

michael.lux@customs-law.expert

Ehemaliger Referatsleiter „Zollverfahren“, EU-Kommission

Übersicht

- I. Einzige Bewilligung und Unterschied zur zentralen Zollabwicklung
- II. Geschichte der einzigen Bewilligung
- III. Rechtsgrundlagen im geltenden Zollkodex
- IV. Vorteile einziger Bewilligungen
- V. Hindernisse für einzige Bewilligungen
- VI. Offene IT-Fragen
- VII. Verantwortung für die Risikoanalyse und die Überlassung
- VIII. Rechtliche Grundlage für die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer
- IX. Fehlendes Vertrauen in andere Mitgliedstaaten
- X. Ausblick

I. Einzige Bewilligung und Unterschied zur zentralen Zollabwicklung (1)

- Eine einzige Bewilligung ist eine Bewilligung (Art. 1 Nr. 13 ZKDVO)
 - an deren Erteilung mehr als ein Mitgliedstaat beteiligt war und die eine(s) oder mehrere der folgenden Vereinfachungen bzw. Zollverfahren betrifft:
 - vereinfachte Zollanmeldung (Art. 76 Abs. 1 Buchst. a oder b ZK)
 - Zollanmeldung durch Anschreibung (Art. 76 Abs. Buchst. c ZK)
 - aktive Veredelung
 - passive Veredelung
 - Umwandlung
 - vorübergehende Verwendung
 - besondere Verwendung

I. Einzige Bewilligung und Unterschied zur zentralen Zollabwicklung (2)

- Betrifft eine solche Bewilligung zwei oder mehr dieser Vereinfachungen bzw. Verfahren (z. B. Zollanmeldung zur aktiven Veredelung durch Anschreibung), so wird sie als integrierte einzige Bewilligung bezeichnet (Art. 1 Nr. 14 ZKDVO)
- Der MZK und der UZK führen dieses Konzept weiter und erweitern es auf vollständige Zollanmeldungen. Inwieweit sich im Übrigen in der konkreten Ausgestaltung Unterschiede ergeben, bleibt abzuwarten; die wesentlichen strittigen Fragen werden im Folgenden behandelt

II. Geschichte der einzigen Bewilligung (1)

- 1996: Bericht der Kommission über die Reform der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung und der besonderen Verwendung (TAXUD XXI/1073/96)
- 2000: Umsetzung der Reform in Bezug auf die besondere Verwendung mit VO 1602/2000:
 - Einführung einzige Bewilligung
 - vereinfachte Beförderung
- 2001: Umsetzung der Reform in Bezug auf Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung mit VO 993/2001:
 - Einführung einzige Bewilligung
 - Einführung integrierter Bewilligung
 - vereinfachte Beförderung
 - gemeinsamer Antrags- und Bewilligungsvordruck

II. Geschichte der einzigen Bewilligung (2)

- 2005: Vorschlag für Modernisierten Zollkodex (KOM(2005) 608) mit einer Regelung über die zentrale Zollabwicklung
- 2008: Annahme Modernisierter Zollkodex (VO 450/2008)
- 2008: Reform der vereinfachten Verfahren mit VO 1192/2008:
 - Erweiterung einziger Bewilligung auf Überführung in den freien Verkehr und Ausfuhr
 - allgemeine Regeln und gemeinsamer Vordruck für einzige Bewilligung
 - ausdrückliche Regelung über die Gestellung von Waren an einem anderen Ort als dem der Abgabe der Zollanmeldung
- 2009: Einigung über die Verteilung der Erhebungskosten im Falle der Überführung in den freien Verkehr (ABl. 2009 Nr. C 92,1)

III. Rechtsgrundlagen im geltenden Zollkodex

- Verfahrensvereinfachungen können in der ZKDVO festgelegt werden auf der Grundlage von Art. 19 ZK
- Art. 4 Nr. 19 ZK: Klarstellung, dass die gem. Art. 63 ZK im Zusammenhang mit der Zollanmeldung gestellten Waren sich nicht notwendigerweise bei der Zollstelle befinden müssen, bei der die Zollanmeldung abgegeben wird, sondern auch eine Mitteilung darüber zulässig ist, dass die Waren sich „an einem anderen von den Zollbehörden bezeichneten oder zugelassenen Ort befinden“
- Art. 19 ZK: Vereinfachungen bei der Anwendung des Zollrechts
- Art. 21: Regelung der Voraussetzungen, unter denen Waren in die besondere Verwendung übergeführt werden können
- Art. 76 ZK: Vereinfachungen bei der Zollanmeldung, Möglichkeit der Anschreibung mit Gestellungsbefreiung
- Art. 85 ZK: Bewilligung von Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung
- Art. 250 ZK: Geltung von zollrechtlichen Entscheidungen in der EU

IV. Vorteile einziger Bewilligungen

- Möglichkeit, alle Zollaktivitäten an einem Standort innerhalb der EU zu zentralisieren
- Kommunikation erfolgt mit der eigenen Zollbehörde in der Landessprache
- Zollzahlung nur in einem Mitgliedstaat, obwohl Zollaktivitäten auch in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten stattfinden
- Vereinheitlichung der Zollprozesse
- Nutzung einer zentralen Zoll-IT-Plattform
- Verringerung von Transaktionskosten (weniger Berichtspflichten, Verzicht auf Versandverfahren)

V. Hindernisse für einzige Bewilligungen

- Fehlende IT-Unterstützung für den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten (lediglich eine Datenbank für Bewilligungen ist zurzeit in Vorbereitung)
- Gemeinsame bzw. aufgeteilte Verantwortung für Risikoanalyse
- Fehlende rechtliche Grundlage für die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer im Bestimmungsland, wenn
 - Verfahrenscodex 42 nicht genutzt wird oder
 - die Waren in einem anderen Mitgliedstaat in den zollrechtlich freien Verkehr gelangen als demjenigen, in dem sie angemeldet werden
- Fehlende rechtliche Grundlage für die Aufteilung der Erhebungskosten in Fällen, in denen die Waren in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden (die Vereinbarung bedarf einer Umsetzung in nationales Recht)
- Fehlendes Vertrauen in die zuverlässige Handhabung durch andere Mitgliedstaaten bzw. unterschiedliche Auffassungen darüber, wie Zollverfahren abzuwickeln und zu kontrollieren sind

VI. Offene IT-Fragen (1)

- Übermittlung von Nachrichten zwischen Anmeldungs- und Gestellungszollstelle (und gegebenenfalls Bestimmungsmitgliedstaat) oder
- zentrale Speicherung der Daten mit Zugriffsmöglichkeit für diejenigen, die sie benötigen?
- Welche Daten sollen übermittelt/gespeichert werden?
 - Gestellung?
 - Inhalt Zollanmeldung (was geschieht bei vereinfachter Anmeldung bzw. Anschreibung)?
 - Ergebnisse Risikoanalyse?
 - Kontrollanforderungen?
 - Kontrollergebnisse?
 - Abgabebetrag (er ist ja für die Ermittlung der Einfuhrumsatzsteuer erforderlich)?

VI. Offene IT-Fragen (2)

- Zu welchem Zeitpunkt sind die Daten zu übermitteln/speichern?
- Falls Bestimmungsmitgliedstaat ein dritter Mitgliedstaat ist, soll auch dieser – und wenn ja, über welche Daten – informiert werden?
- Da eine umfassende Lösung nicht vor Ende 2020 eingeführt wird, ist eine Zwischenlösung möglich, um eine Ablehnung von Anträgen auf der Grundlage von Art. 253h Abs. 5 ZKDVO (unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand) zu vermeiden?

VII. Verantwortung für die Risikoanalyse und die Überlassung (1)

- Bis zur Einführung eines elektronischen Systems besteht das Problem, welche Zollstelle die Entscheidung über die Überlassung der Waren zum Verfahren trifft:
 - die Anmeldungszollstelle
 - die Gestellungszollstelle oder
 - beide gemeinsam (so Art. 179 Abs. 4 und 5 UZK)?
- Mein Vorschlag: Die Gestellungszollstelle, welche die Waren physisch überlässt, entscheidet, um Komplikationen beim Datenaustausch zu vermeiden

VII. Verantwortung für die Risikoanalyse und die Überlassung (2)

- Da zurzeit zwischen den Mitgliedstaaten kein elektronischer Datenaustausch möglich ist, wird ein Kontrollplan vereinbart, den die Gestellungszollstelle bei ihren Kontrollen und die Anmeldungszollstelle bei Betriebsprüfungen berücksichtigt (Art. 253k Abs. 1 ZKDVO)
- Die Zollstelle, welche die Risikoanalyse und die Kontrollen durchführt, entscheidet gleichzeitig, inwieweit Verbote und Beschränkungen durchgesetzt werden. Dies ist problematisch bei nationalen Verboten und Beschränkungen, wenn die Waren gar nicht für den betreffenden Mitgliedstaat bestimmt sind oder gar nicht über diesen Mitgliedstaat in die EU gelangen; mein Vorschlag: der Eingangsmitgliedstaat entscheidet über nationale Verbote und Beschränkungen

VIII. Rechtliche Grundlage für die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer (1)

- Die MwStRL enthält keine Aussage darüber, wie die bei der Einfuhr geschuldete Mehrwertsteuer zu erheben ist, wenn die Einfuhranmeldung in einem anderen Mitgliedstaat abgegeben wird als demjenigen, in dem die Waren in den steuerrechtlich freien Verkehr gelangen
- Art. 211 der RL überlässt es den Mitgliedstaaten, die Anmeldung und Erhebung der bei der Einfuhr geschuldete Mehrwertsteuer zu regeln
- Diejenigen Mitgliedstaaten, welche die nach dieser Vorschrift zulässige Möglichkeit nutzen, die bei der Einfuhr geschuldete Mehrwertsteuer in die allgemeine Mehrwertsteuererklärung aufzunehmen (und die damit auf eine gleichzeitige Erhebung mit dem Zoll verzichten), haben eine Rechtsgrundlage für die Erhebung der Mehrwertsteuer im Falle einziger Bewilligungen

VIII. Rechtliche Grundlage für die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer (2)

- Ist die Mehrwertsteueranmeldung und -erhebung mit der Zollanmeldung und -erhebung gekoppelt (wie in Deutschland, § 21 UStG), so bedarf es einer Regelung für diejenigen Fälle, in denen die Waren in einem anderen Mitgliedstaat zur Einfuhr angemeldet werden als demjenigen, in dem die Waren in den steuerrechtlich freien Verkehr gelangen, soweit kein durch den Verfahrenscode 42 geregelter Fall vorliegt (bei Nutzung des Verfahrenscode 42 fällt im Einfuhrmitgliedstaat keine Einfuhrumsatzsteuer an und im Bestimmungsmitgliedstaat wird ein innergemeinschaftlicher Erwerb besteuert)

VII. Rechtliche Grundlage für die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer (3)

- Folglich muss § 21 UStG ergänzt werden für Fälle, in denen Waren außerhalb Deutschlands zum zollrechtlich freien Verkehr angemeldet werden, aber in Deutschland in den steuerrechtlich freien Verkehr gelangen, soweit bei der Zollanmeldung nicht Verfahrenscode 42 angemeldet wurde; d.h. eine gesonderte Einfuhrumsatzsteuer-Anmeldung oder die Aufnahme der Einfuhrumsatzsteuer in die allgemeine Umsatzsteuer-Erklärung ist erforderlich

VIII. Rechtliche Grundlage für die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer (4)

- Neben einer nationalen Lösung bestehen folgende Optionen, die eine Änderung der MwStRL erfordern:
 - Der Einfuhrort wird auf den Bewilligungsmitgliedstaat verlagert; ist der Bestimmungsmitgliedstaat ein anderer, wird die Mehrwertsteuer nicht im Mitgliedstaat der Bewilligung sondern im Bestimmungsmitgliedstaat erhoben (Verfahren gem. Code 42)
 - Das Konzept des One-Stop-Shops wird auf die zentrale Zollabwicklung ausgeweitet, d.h. der Einführer meldet die Mehrwertsteuer im Mitgliedstaat der Bewilligung an und zahlt sie im Bestimmungsmitgliedstaat; der Bewilligungsmitgliedstaat macht dem Bestimmungsmitgliedstaat die erforderlichen Kontrolldaten zugänglich

IX. Fehlendes Vertrauen in andere Mitgliedstaaten

- Gegenseitiges Vertrauen wird gefördert durch
 - gemeinsam erarbeitete Regeln (eLearning, Leitlinien)
 - gemeinsame Sitzungen, Seminare, Workshops
 - gegenseitige Besuche
 - Monitoring mit Peer Reviews
- Besonders schwierig zu verwirklichen wäre eine Lösung, bei welcher der Mitgliedstaat der Anmeldung nicht nur den Zoll, sondern auch die Mehrwertsteuer (und vielleicht auch die Verbrauchsteuer) erhebt und an den Bestimmungsmitgliedstaat abführt (zumal einige Länder die Mehrwertsteuer an Unternehmen ständig verspätet erstatten)

X. Ausblick

- Die Verschiebung des Anwendungsbeginns des MZK und dessen Ersetzung durch den UZK hat den Druck zur Lösung der seit Jahren bekannten Probleme verringert
- Im UZK-Arbeitsprogramm wurde die Einführung einer EU-weiten IT-Lösung auf Ende 2020 verschoben
- In manchen Mitgliedstaaten fehlt die Bereitschaft, die Problematik der bei der Einfuhr geschuldeten Mehrwertsteuer anzupacken; eine Änderung der Mehrwertsteuersystem-Richtlinie ist aber nicht unbedingt erforderlich
- Fortschritte beim steuerlichen One-Stop-Shop (Anmeldung der Mehrwertsteuer im Bewilligungsmitgliedstaat, Zahlung im Bestimmungsmitgliedstaat) würden eine Übertragung dieses Modells auf die zentrale Zollabwicklung erleichtern