

## 0. Einführung

---

000.

Ab 1. Mai 2016 ist das **neue Zollrecht der Europäischen Union** wirksam; es handelt sich dabei um folgende unionsrechtliche, durch einzelstaatliche Gesetze und Verordnungen ergänzte Rechtsakte: 000.

**Zollkodex der Europäischen Union (Unionszollkodex – UZK).** Inhaltlich handelt es sich um eine Neufassung des MZK, der den Zollkodex aus dem Jahr 1992 (AZK) hätte ablösen sollen; das Wirksamwerden bzw. die Anwendbarkeit des MZK wurde aber wegen der Auswirkungen des EUV-L und AEUV abgebrochen und statt dessen eine Neufassung in Gestalt des UZK in die Wege geleitet, die nach den Vorgaben des AEUV gestaltet ist. Es handelt sich dabei um eine im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe Rz. 013.1.) beschlossene Verordnung des EP und des Rates. Der im Sprachgebrauch und in der Literatur übliche Titel „Unionszollkodex“ bzw. die dazugehörige Abkürzung „UZK“ sind keine offiziellen Abkürzungen. Sie werden in diesem Werk aber zur Unterscheidung vom Zollkodex aus dem Jahr 1992 (in diesem als „AZK“ zitiert) verwendet. 000.1.

Entsprechend dem AEUV hat die EK zum UZK die **UZK-DA** erlassen. Es handelt sich dabei um eine **delegierte Verordnung** (siehe dazu Rz. 013.3.). Sie beinhaltet ergänzende Vorschriften zum UZK, die auch darin bestehen können, dass Vorschriften abändernd gestaltet werden. Das darf aber immer nur in dem entsprechend Art. 290 Abs. 1 Unterabs. 2 AEUV festgelegten Rahmen erfolgen, der zu berücksichtigen hat, dass nicht wesentliche Vorschriften des UZK betroffen werden; siehe diesbezüglich Rz. 013.3. Hier wäre aufzuzeigen, dass ergänzende und abändernde Vorschriften zugleich auch den Raum für durchführende Vorschriften einengen können, wenn die Ergänzung oder Abänderung zu einer größeren Präzision der Vorschrift führt. 000.2.

Ebenfalls dem AEUV entsprechend hat die EK zum UZK die **UZK-IA** erlassen. Es handelt sich hier um eine **Durchführungsverordnung** (siehe Rz. 013.4.). Sie soll eine möglichst einheitliche Vollziehung der zollrechtlichen Vorschriften durch die Behörden der MS gewährleisten; zur Frage der Vereinheitlichung siehe Rz. 050.ff. Die Schaffung „einheitlicher 000.3.

Bedingungen zur Durchführung“ des UZK ist nicht beschränkt auf die Erlassung von Verfahrensvorschriften zum UZK, sondern kann auch in der Auslegung der Vorschriften des UZK liegen, da dies sonst Aufgabe der die Vorschrift anwendenden Zollbehörde wäre. Gerade in letzterem Bereich muss darauf geachtet werden, dass die Auslegung nicht zu einer inhaltlichen Änderung des UZK – auch nicht in unwesentlich erscheinenden Bereichen – führt.

**000.4.** Als zollrechtliche Vorschriften sind im Art. 5 Nr. 2 folgende Rechtsakte genannt:

- **UZK, UZK-DA und UZK-IA** sowie die einzelstaatlichen Rechtsakte auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, in Österreich also das **ZollR-DG** und die **ZollR-DV**;
- **Gemeinsamer Zolltarif**; er ist Bestandteil der **Nomenklaturverordnung (KN-VO)**; zu ihrer Einbindung in die Systematik des AEUV siehe die Bemerkungen in Rz. 210.2.1.;
- **Zollbefreiungsverordnung (BefrVO)**; zu ihrer Einbindung in die Systematik des AEUV siehe die Bemerkungen in Rz. 630.1.;
- **völkerrechtliche Vereinbarungen** betreffend zollrechtliche Angelegenheiten, soweit sie in der EU anwendbar sind; dazu gehören die verschiedenen Zollabkommen, die meist im Rahmen der WZO oder des europäischen Büros der UNO geschlossen wurden und in diesem Werk an den entsprechenden Stellen behandelt werden.

Dazu kommt für eine Übergangszeit bis zum 31. 12. 2020 noch eine delegierte Verordnung über Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung der dem UZK zugrunde liegenden umfassenden elektronischen Datenverarbeitung, hier **UZK-TDA** genannt; näheres dazu siehe inhaltlich in Rz. 081. und 121.1.2. und rechtssystematisch in Rz. 910.1.

Die Kurzbezeichnungen „DA“, „IA“ und „TDA“ sind den englischsprachigen Arbeitspapieren der EK entnommen, da es amtliche Kurzbezeichnungen nicht gibt; die Verwendung der aus dem Englischen genommenen Kurzbezeichnungen erleichtert auch bei grenzüberschreitenden Kontakten innerhalb der EU die Verständigung. „DA“= Delegated Act – delegierter Rechtsakt, „IA“= Implementing Act – durchführender Rechtsakt, „TDA“= Transitional Delegated Act – delegierter Überleitungsrechtsakt.

Zu erwähnen sind hier aber auch:

- **Beitreibungsrichtlinie (BeitrRL)**; als RL ist sie von den MS in einzelstaatliches Recht umzusetzen, worauf bei der inhaltlichen Behandlung eingegangen wird; in der UZK-DA und in der UZK-IA

finden sich allerdings unmittelbar anwendbare Vorschriften in Richtung auf die Einbringung von Forderungen an Eigenmitteln (siehe z. B. Art. 165 UZK-IA und Rz. 330.2.5.).

- **Amtshilfeverordnung (AH-VO)**; alle diese VO betreffenden Bemerkungen sind in Rz. 127.6.6. zusammen gefasst.
- **Eigenmittel-Durchführungsverordnung (EigM-DVO)**: sie trifft in Durchführung des **Eigenmittelbeschlusses** (siehe Rz. 010.2. und 012.4.) an sich haushaltsrechtliche Vorschriften im Verhältnis zwischen der EK als Haushaltsbehörde der EU und den MS; diese Vorschriften haben aber indirekt Einfluss sowohl auf die Gestaltung des Zollrechts, z.B. Fristen für die buchmäßige Erfassung der Eigenmittel, als auch für das Vorgehen der Zollbehörden, da jede Nichtbeachtung der EigM-DVO so wie bei jeder anderen Verordnung eine Vertragsverletzung durch den betreffenden MS bedeutet. Auf Auswirkungen der EigM-DVO auf die Anwendung zollrechtlicher Vorschriften wird bei Bedarf hingewiesen.

Die Autoren bleiben bezüglich dieser VO bei der Abkürzung „DVO“ (statt „IA“), weil es sich um eine Abkürzung handelt, die auch sonst in der Literatur verwendet wird.

Die notwendigen einzelstaatlichen ergänzenden und durchführenden Vorschriften bleiben – so wie bisher – im **Zollrechts-Durchführungsgesetz (ZollR-DG)** aus dem Jahr 1995 ergänzt durch eine **Durchführungsverordnung (ZollR-DV)** geregelt, die lediglich an die neuen unionsrechtlichen Vorgaben angepasst wurden. Auf die jeweiligen Bestimmungen entweder in der alten Fassung (idaF) oder in der neuen Fassung (idnF) des ZollR-DG bzw. der ZollR-DV wird in den entsprechenden Bemerkungen hingewiesen; unverändert gebliebene Bestimmungen werden ohne Zusatz zitiert. **000.5.**

**Völkerrechtliche Grundlage** dafür, dass für die Gebiete der MS nicht mehr die einzelnen Staaten, sondern die Union für die Erlassung zollrechtlicher Vorschriften zuständig ist, ist das **Primärrecht** der Union, das sich durch völkerrechtliche Rechtsakte (Staatsverträge) aus dem seinerzeitigen Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft entwickelt hat und derzeit im Wesentlichen zwei gleichrangige Verträge umfasst. **010.**

Dies ist zum einen der **Vertrag über die Europäische Union** in der Fassung des Vertragswerkes von Lissabon (**EUV-L**), der die grundlegenden Aussagen über die Union enthält. Für den Zollbereich trifft dieser Vertrag nur in drei Bestimmungen relevante Aussagen:

**Art. 1 Unterabs. 2** erklärt diesen Vertrag, zusammen mit dem noch zu behandelnden AEUV, als eine neue Stufe einer immer engeren **Union der Völker Europas**, drückt also klar aus, dass mit diesem Vertrag die euro- **010.1.**

päische Integration nicht abgeschlossen ist und daher auch das Zollrecht weiter harmonisiert werden wird.

**Art. 3 Abs. 3** verweist u.a. darauf, dass die EU einen **Binnenmarkt** errichtet; ein Binnenmarkt, auf den im Zusammenhang mit der diesbezüglichen Vorschrift des AEUV noch näher einzugehen sein wird, ist aber ohne Zollunion nicht denkbar, was dem Art. 3 Abs. 3 auch eine zollrechtliche Relevanz gibt.

**Art. 4 Abs. 3** verpflichtet die EU, also deren Organe, und die MS, und damit auch deren Organe, nach den Grundsätzen der **loyalen Zusammenarbeit** einander bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben, zu achten und zu unterstützen. Eine dieser Aufgaben ist die Erhebung der unionsrechtlich geregelten Zölle, eine weitere die Wahrung von Schutz und Sicherheit im Warenverkehr mit Drittländern, was die zollrechtliche Relevanz dieses Artikels ergibt.

**010.2.** Konkretere zollrechtlich relevante Aussagen trifft der **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**, der gleichrangig mit dem EUV-L das Recht und die Arbeitsweise der EU beherrscht. Hier wäre auf folgende Bestimmungen des Vertrages hinzuweisen:

**Art. 26** verlangt im Abs. 1, dass die Union die erforderlichen Maßnahmen erlässt, um nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Verträge den Binnenmarkt zu verwirklichen bzw. dessen Funktionieren zu gewährleisten. Nach Abs. 2 umfasst der **Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen**, in dem der **freie Verkehr von – u.a. – Waren** gewährleistet ist. Der hier angesprochene „freie Verkehr“ darf nicht mit dem zollrechtlich freien Verkehr, mit dem wir uns in diesem Werk noch eingehend zu beschäftigen haben werden, verwechselt werden. Es darf innerhalb des Binnenmarktes auch für Waren, die sich nicht im zollrechtlich freien Verkehr befinden, grundsätzlich keine Kontrollen oder Förmlichkeiten an den Grenzen oder wegen des Verbringens von Waren über die Grenzen zwischen den MS geben. Das macht deutlich, dass es ohne eine Zollunion und andere begleitende Regelungen keinen Binnenmarkt geben kann.

**Art. 28** greift zusammen mit **Art. 30** den Gedanken der Zollunion auf, bezeichnet sie allerdings nicht mehr so wie die Vorgängerverträge als Grundlage für die EU, sondern nennt sie als eine Einrichtung der Union. Diese Zollunion ist eine umfassende und betrifft alle Waren, während etwa Zollunionen der EU mit Drittländern, z.B. San Marino oder Andorra, gewisse Waren (Agrarwaren) von der Zollunion ausschließen. Nähere Aussagen trifft der Vertrag nur hinsichtlich des Verbots von Zöllen und Abgaben mit zollgleicher Wirkung im Verkehr zwischen den MS.

**Art. 29** definiert, welche Waren als im freien Verkehr befindlich angesehen werden; das darin angesprochene Unterbleiben einer „Rückvergütung“ entrichteter Zölle passt sprachlich nicht ganz mit der zollrechtlichen Diktion zusammen, worauf in Rz. 333.2.5. eingegangen wird.

**Art. 31** ergänzt die Aussagen der Art. 28 und 30; demnach legt der Rat der EU die Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) auf Vorschlag der EK fest – dazu siehe aber die näheren Ausführungen in Rz. 210.2.1. Über die nach den Vorgaben im Art. XXIV des GATT ebenfalls für eine Zollunion erforderliche Vereinheitlichung der Handelsvorschriften, wozu man auch die nicht den Zolltarif betreffenden zollrechtlichen Vorschriften zählt, werden nicht hier, sondern im **Art. 114** AEUV betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften und im **Art. 207** AEUV betreffend die gemeinsame Handelspolitik die notwendigen primärrechtlichen Grundlagen getroffen.

**Art. 33** enthält einen sehr weitgehenden Auftrag an das Europäische Parlament (EP) und den Rat, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe Rz. 013.1.) Maßnahmen zum Ausbau der Zusammenarbeit im Zollwesen zwischen den MS und zwischen den MS und der EK zu treffen. Hier ist die Grundlage für jene im Zollbereich relevanten Vorschriften zu sehen, die sich nicht unmittelbar auf die Erhebung von Einfuhr- und Ausfuhrabgaben oder auf die sonstigen Kontrollen im Warenverkehr mit Drittländern beziehen, sondern auf die Amtshilfe in Zollsachen oder auf die Vereinheitlichung der Ausbildung von Zollorganen u. dgl.

**Art. 311** ist zusammen mit dem darauf gestützten **Eigenmittelbeschluss** des Rates und der dazu ergangenen **Eigenmitteldurchführungsverordnung** (EigM-DVO) die Grundlage für die Verrechnung der von den MS eingehobenen Eigenmittel, vor allem der Zölle, mit der EK als Haushaltsbehörde der EU. Der Eigenmittelbeschluss hat anders als sonstige Beschlüsse (siehe Rz. 012.4.) des Rates nicht unmittelbar bindende Wirkung, sondern muss von den MS nach ihren verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Verfahren – in Österreich daher wie ein gesetzändernder oder gesetzergänzender Staatsvertrag (siehe Art. 50 B-VG) – angenommen werden.

**Art. 325** verpflichtet die EU und die MS zur Bekämpfung von Betrügereien und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen durch Maßnahmen, die abschreckend sind und einen effektiven Schutz bewirken. Die MS werden durch Abs. 2 konkret dazu verpflichtet, zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der EU richten, die gleichen Maßnahmen zu ergreifen, die sie auch im eigenen Interesse ergreifen. Hier liegt also die Grundlage für die seit langem die Aktivitäten der Dienststellen der EU

und die Behörden und Gerichte der MS beschäftigende Betrugsbekämpfung.

- 011.** Für die Erfüllung der Aufgaben der EU sind **Organe** eingerichtet, die allein oder im Zusammenwirken mit anderen Organen oder den MS Unionsrecht zu setzen, zu vollziehen oder durchzusetzen haben. Für den Zollbereich sind hier maßgebend:
- 011.1.** Das **Europäische Parlament (EP)** (Art. 223 – 234 AEUV) ist das durch freie, geheime, unmittelbare und direkte Wahlen der Völker Europas am deutlichsten demokratisch legitimierte Organ der EU. Es ist nach der derzeitigen Rechtslage im Zollbereich in alle grundsätzlichen Gesetzgebungsakte entscheidend eingebunden, da diese im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe Rz. 013.1.) zu beschließen sind. Im EP hat jedes „Mitglied“ (Abgeordnete/r) eine Stimme; wie viele Stimmen zur Beschlussfassung erforderlich sind (einfache oder qualifizierte Mehrheit), ist in den Verträgen geregelt.
- 011.2.** Der **Rat** der Europäischen Union (Art. 237 – 243 AEUV) ist das auf Ministerebene tagende und entscheidende Organ der EU; er vertritt sozusagen die Regierungen der MS in der EU. Gemeinsam mit dem EP ist er Gesetzgeber im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das im Zollbereich für alle grundsätzlichen Rechtsakte anzuwenden ist. Im Rat hat jeder MS die ihm in den Verträgen zugewiesene Anzahl von Stimmen; welche Mehrheit zur Beschlussfassung erforderlich ist, ist in den Verträgen bestimmt.
- Anzumerken wäre hier auch der **Europäische Rat** (Art. 235 und 236 AEUV) auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der MS, der aber für den internationalen Warenverkehr weder gesetzgebende noch vollziehende Funktionen besitzt, sondern die politischen Leitlinien der EU vorgeben hat.
- 011.3.** Die **Europäische Kommission (EK)** (Art. 244 – 250 AEUV) ist das am stärksten nach außen in Erscheinung tretende Organ der EU. Sie hat im Zollbereich allein das Initiativrecht, d.h. nur sie kann Vorschläge für Gesetzgebungsakte an EP und Rat herantragen und muss auch bei Abänderungswünschen seitens der Gesetzgebungsorgane eingebunden werden. Die EK ist auch „Hüterin der Verträge“ und hat als solche das Klagerecht gegen MS vor dem EuGH, wenn diese ihrer Ansicht nach gegen EU-Recht verstoßen haben. Sie ist außerdem Haushaltsbehörde der EU, der von den MS die Eigenmittel, darunter auch der wesentliche Anteil an Zolleinnahmen der MS, nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften der EU abzuführen sind. In diesen Funktionen prüft sie auch durch ihre Beamten die Vollziehung der Zollvorschriften in den MS. Die aus den MS ausgewählten Mitglieder der EK vertreten dort nicht die MS, sondern haben allein nach den Bedürfnissen der Union zu agieren.