



*Rechtsausschuss
Der Vorsitzende*

25.4.2016

Frau
Vicky Ford
Vorsitzende
Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz
BRÜSSEL

Betrifft: Stellungnahme zur Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Rechtsrahmen der Europäischen Union in Bezug auf Zollrechtsverletzungen und Sanktionen (COM(2013)0884 – C8-0033/2014 – 2013/0432(COD))

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

mit Schreiben vom 29. Februar 2016 haben Sie den Rechtsausschuss gemäß Artikel 39 Absatz 2 der Geschäftsordnung um eine Stellungnahme zur Angemessenheit der Rechtsgrundlage für den oben genannten Vorschlag ersucht.

Der Ausschuss hat die vorgenannte Frage in seiner Sitzung vom 21. April 2016 geprüft.

Hintergrund

Mit Schreiben vom 29. Februar 2016 hat der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) den Rechtsausschuss gemäß Artikel 39 Absatz 2 der Geschäftsordnung um eine Stellungnahme zur Angemessenheit der Rechtsgrundlage für den oben genannten Vorschlag ersucht.

Der Vorschlag der Kommission stützt sich auf Artikel 33 AEUV betreffend die Zusammenarbeit im Zollwesen, durch den der Union die Zuständigkeit übertragen wird, auf der Grundlage des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in diesem Bereich tätig zu werden.

Der im IMCO-Ausschuss für den Vorschlag zuständige Berichterstatter war der Ansicht, dass Artikel 114 AEUV, der die Angleichung der Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand hat, den Zielen des

Vorschlags besser gerecht würde und den Vorschlag mit dem Zollkodex der Union¹, der sich ebenfalls auf Artikel 114 AEUV stützt, in Übereinstimmung bringen würde.

II. Der Vorschlag

Obwohl das Zollrecht harmonisiert ist und in den Zuständigkeitsbereich der EU fällt, haben nach wie vor allein die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Rechtsvorschriften bezüglich Sanktionen und Zollrechtsverletzungen zu erlassen.

Die Kommission hat im Rahmen des Programms „Zoll 2013“ eine Bewertung der nationalen Systeme von 24 Mitgliedstaaten² im Bereich Zollrechtsverletzungen und Sanktionen vorgenommen. Dabei stellte sie eine Vielzahl von Unterschieden in den Regelungen fest, wobei sie die Auffassung vertrat, dass diese Unterschiede negative Auswirkungen hätten. Die Folgen können sich nicht nur auf internationaler Ebene, sondern auch innerhalb des europäischen Raums bemerkbar machen, da die unterschiedliche Umsetzung der zollrechtlichen Vorschriften eine effiziente Verwaltung der Zollunion erschweren kann. Die unterschiedlichen Vorschriften wirken sich darüber hinaus auch auf die Wirtschaftsbeteiligten aus und beeinträchtigen die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen, die ein Wesensmerkmal des Binnenmarkts ist. Diese Unterschiede werden von der Kommission in Ziffer 1.1 der Begründung und in Erwägung 3 des Vorschlags als Begründung für die Notwendigkeit des vorgeschlagenen Rechtsakts anerkannt.

In der Begründung zu ihrem Vorschlag, genauer gesagt im Kapitel über die Wahl der Rechtsgrundlage (3.1), führt die Kommission aus: *„Ebenso ist die Einführung bestimmter Erleichterungen und Vereinfachungen in das EU-Zollrecht und ihre Zugänglichkeit für die Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (...) ein gewichtiger Grund zur weiteren Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.“*

Der Vorschlag umfasst eine gemeinsame Auflistung von Handlungen und Unterlassungen, die als Verstöße gegen den Zollkodex der Union und andere zollrechtliche Vorschriften zu betrachten sind, und legt Fälle verschuldensunabhängiger Haftung und vorsätzliche und fahrlässige Zollrechtsverletzungen fest (Artikel 1 bis 5 des Vorschlags). Artikel 6 enthält Ausführungen zur Anstiftung und Beihilfe zu den weiter oben als Zollrechtsverletzungen bezeichneten Handlungen und zum Versuch, eine solche Handlung zu begehen. Artikel 7 des Vorschlags bezieht sich auf Irrtümer der Zollbehörden, und Artikel 8 behandelt die Haftung juristischer Personen. In den Artikeln 9 bis 12 werden die materiellen Grenzen der Sanktionen und die Grundsätze, nach denen sich ihre Anwendung richten sollte, festgelegt. Die Artikel 13 und 14 enthalten verfahrensrechtliche Bestimmungen zu Verjährungsfristen und zur Aussetzung der Verwaltungsverfahren. Artikel 15 legt fest, wo die Gerichtsbarkeit auszuüben ist. Artikel 16 hat die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zum Gegenstand und verpflichtet die Mitgliedstaaten zum Austausch von Informationen und zur Durchsetzung des Grundsatzes „ne bis in idem“, um zu gewährleisten, dass gegen niemanden in mehr als einem Mitgliedstaat ein Verfahren wegen desselben Tatbestands eingeleitet werden kann. Artikel 17 verpflichtet

¹ 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. 1-101.

² Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Finnland und Vereinigtes Königreich.

die Mitgliedstaaten dazu sicherzustellen, dass alle beim Begehen einer Zollrechtsverletzung verwendeten Instrumente beschlagnahmt werden können. Schließlich enthält der Vorschlag auch Bestimmungen zur Berichterstattung und Überprüfung der Anwendung der Richtlinie und zu ihrer Umsetzung (Artikel 18 bis 21).

III – Die vorgeschlagene Rechtsgrundlage

Die vorgeschlagene Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag ist Artikel 33 AEUV, der wie folgt lautet:

KAPITEL 2 ZUSAMMENARBEIT IM ZOLLWESEN

Artikel 33 *(ex-Artikel 135 EGV)*

Das Europäische Parlament und der Rat treffen im Rahmen des Geltungsbereichs der Verträge gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen zum Ausbau der Zusammenarbeit im Zollwesen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission.

Der nachstehend wiedergegebene Artikel 114 AEUV soll als weitere Rechtsgrundlage herangezogen werden (Hervorhebung durch den Verfasser):

KAPITEL 3 ANGLEICHUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN

Artikel 114 *(ex-Artikel 95 EGV)*

1. Soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist, gilt für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 26 die nachstehende Regelung. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. (...)

IV – Rechtsprechung

Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs „(muss sich) die Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts (...) auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des

*Rechtsakts gehören*¹. Die Wahl einer falschen Rechtsgrundlage kann daher ein Grund für die Nichtigkeitserklärung des betreffenden Rechtsakts sein.

Grundsätzlich ist eine Maßnahme nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen. Eine doppelte Rechtsgrundlage ist nur möglich, wenn ein Rechtsakt gleichzeitig mehrere Zielsetzungen hat oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nur zweitrangig und mittelbar ist², sofern die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht miteinander unvereinbar sind³.

V – Analyse

Artikel 33 AEUV wurde auch für andere im Bereich der Zusammenarbeit im Zollwesen erlassene Rechtsakte, z. B. für den Zollkodex der Union und die Verordnung Zoll 2020⁴, als Rechtsgrundlage herangezogen. Es gibt keine ausdrückliche Definition des Begriffs der Zusammenarbeit im Zollwesen, da dieser Begriff aber in Titel II „Der freie Warenverkehr“, Kapitel 2 „Zusammenarbeit im Zollwesen“ des AEUV vorkommt, wurde er überwiegend in Verbindung mit der Zollunion, z. B. in Bezug auf Zölle, die Verhinderung von Betrug und die Kontrolle von Waren, die in das Zollgebiet der EU eingeführt werden, verwendet⁵. Artikel 33 AEUV ist daher die korrekte Rechtsgrundlage, wenn es um einen Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden geht.

Artikel 114 AEUV ist die Rechtsgrundlage für Harmonisierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt. Voraussetzung für Harmonisierungsmaßnahmen nach diesem Artikel sind Unterschiede in den einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die zu Handelsstörungen im Binnenmarkt führen könnten. Der Artikel kann herangezogen werden, wenn es wahrscheinlich ist, dass es in den nationalen Rechtsvorschriften zu solchen Unterschieden kommen wird, die Wahrscheinlich darf aber nicht rein hypothetischen Charakter haben. Der Gerichtshof hat diese Formulierung in seiner Rechtsprechung wiederholt verwendet, aber den Begriff „Wahrscheinlichkeit“ nicht wirklich definiert. Der Gerichtshof hat Artikel 114 AEUV jedoch niemals als Rechtsgrundlage für Rechtsvorschriften akzeptiert, wenn er zu dem Schluss gelangt ist, dass keine Unterschiede im nationalen Recht bestehen und es auch nicht wahrscheinlich ist, dass es zu solchen Unterschieden kommen wird.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs besagt, dass Maßnahmen nach Artikel 114 AEUV die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts verbessern sollen und tatsächlich dieses Ziel verfolgen müssen, indem sie zur Beseitigung von Hemmnissen für

¹ Rechtssache C-45/86, *Kommission/Rat* (Allgemeine Zollpräferenzen), Slg. 1987, 1439, Rn. 5; Rechtssache C-440/05, *Kommission/Rat*, Slg. 2007, I-9097; Rechtssache C-411/06, *Kommission/Parlament und Rat*, Slg. 2009, I-7585.

² Rechtssache C-411/06, *Kommission/Parlament und Rat*, Slg. 2009, I-07585, Rn. 47.

³ Rechtssache C-300/89, *Kommission/Rat* (Titandioxid), Slg. 1991, I-2867, Rn. 17-25.

⁴ 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 und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 624/2007/EG, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 209-220.

⁵ Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zum Fortschrittsbericht zur Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion, Brüssel, 10. und 11. Dezember 2012, abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/134129.pdf

den freien Waren- oder Dienstleistungsverkehr oder aber von Wettbewerbsverzerrungen beitragen¹.

Der Vorschlag der Kommission stellt auf die Behebung der Probleme ab, die sich aus der Ungleichheit der Systeme im Bereich Zollrechtsverletzungen und anschließende Verhängung von Sanktionen innerhalb des europäischen Marktes ergeben. Wie in der Präambel des Vorschlags und in der Begründung ausgeführt, manifestieren sich diese Unterschiede in drei Dimensionen: erstens auf internationaler Ebene: Hier muss die EU die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen gewährleisten, an die sie gebunden ist; zweitens im Rahmen der Zollunion bei der Verwirklichung des Ziels einer wirksameren Verwaltung der Zollunion; und drittens auf der Ebene des Binnenmarkts: Hier räumt die Kommission ein, dass der tatsächliche Status quo keine gleichen Wettbewerbsbedingungen gewährleistet, wenn für die Wirtschaftsbeteiligten nicht dieselben Bedingungen und Vorschriften gelten. Der Vorschlag zielt daher nicht nur auf den Ausbau der Zusammenarbeit im Zollwesen, sondern auf darauf ab, die Verzerrungen des Binnenmarkts mit Hilfe eines einheitlichen, in allen 28 Mitgliedstaaten geltenden Regelwerks zu beseitigen.

Die meisten Bestimmungen des Vorschlags dienen tatsächlich der Festlegung einer einheitlichen Liste verwaltungsrechtlicher Sanktionen für Zollrechtsverletzungen und der Handlungen und Unterlassungen, die als Zollrechtsverletzungen zu betrachten sind. Auch wenn einige Bestimmungen ausschließlich Fragen der Zusammenarbeit betreffen (Artikel 15 Absatz 2 und Artikel 16), dienen die meisten Bestimmungen der Angleichung der nationalen Vorschriften.

Wie vom Gerichtshof anerkannt, ist eine doppelte Rechtsgrundlage möglich, wenn beide Rechtsvorschriften untrennbar mit dem Rechtsakt verbunden sind. Im vorliegenden Fall ist in Anbetracht des Ziels und des Inhalts der vorgeschlagenen Richtlinie festzustellen, dass die Ziele, die darin bestehen, zu einer wirksameren Verwaltung der Zollunion zu gelangen und sicherzustellen, dass die Wirtschaftsbeteiligten denselben Vorschriften unterliegen, ohne dass sie in weniger strengen Mitgliedstaaten Vorteile genießen, nicht voneinander zu trennen sind.

Der hier behandelte Vorschlag beschränkt sich also nicht auf einen Ausbau der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Zollwesen, sondern ist aktiv darum bemüht, Verzerrungen des Binnenmarkts zu beheben, die durch die verschiedenen nationalen Systeme verursacht werden. Daher sollte Artikel 114 AEUV zusätzlich zu Artikel 33 als Rechtsgrundlage herangezogen werden. Beide Bestimmungen sind untrennbar miteinander verbunden, ohne dass die eine gegenüber der anderen zweitrangig ist.

Es sei darauf hingewiesen, dass nach dem Verfahren gemäß Artikel 114 AEUV die Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses obligatorisch ist.

¹ Rechtssache C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Ltd und Imperial Tobacco Ltd*, Slg. 2002, I-11453, Rn. 60.

VI – Schlussfolgerung und Empfehlung

Die Artikel 33 und 114 AEUV stellen die korrekte Rechtsgrundlage für den Vorschlag dar.

Der Rechtsausschuss hat daher in seiner Sitzung vom 21. April 2016 mit 17 Stimmen bei 3 Gegenstimmen ohne Enthaltung¹ beschlossen, Ihnen zu empfehlen, dass die Artikel 33 und 114 AEUV die geeignete Rechtsgrundlage für den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Rechtsrahmen der Europäischen Union in Bezug auf Zollrechtsverletzungen und Sanktionen darstellen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Pavel Svoboda

¹ Bei der Schlussabstimmung waren anwesend: Jean-Marie Cavada, Mady Delvaux, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Axel Voss (stellvertretende Vorsitze), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Therese Comodini Cachia, Angel Dzhambazki, Rosa Estaràs Ferragut, Enrico Gasbarra, Heidi Hautala, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, Dietmar Köster, Emil Radev, József Szájer, Cecilia Wikström und Josef Weidenholzer (gemäß Artikel 200 Absatz 2 GO).