

# A. Einführung

## I. Entwicklung des EU-Zollrechts

Am 1. 5. 2016 ist der neue Unionszollkodex samt 3 Begleitverordnungen in Kraft getreten, die einheitlich für alle MS regeln, wie der Warenverkehr mit Drittländern abzuwickeln ist. Am Endpunkt einer langen Entwicklungsgeschichte verfügt die EU über das weltweit modernste Zollrecht, das der Entwicklung des elektronischen Umfelds, der Sicherheit der Lieferkette und zugleich auch der Vereinfachung des Welthandels Rechnung tragen will.

IRd seit 1952 bestehenden EGKS wurde eine **Teilzollunion** für Waren der Schwerindustrie zwischen den MS errichtet. Dabei wurden die Binnenzölle im Wesentlichen abgeschafft, der Außenzolltarif enthielt harmonisierte, teilweise leicht unterschiedliche Zollsätze der MS. Eine weitere Teilzollunion folgte 1958 für Waren der Atomindustrie iRd EAG.

Art 9 des 1958 in Kraft getretenen EGV (Art 23 EG, Art 28 AEUV) sah eine **Zollunion** als Grundlage der Gemeinschaft vor, die sich auf den gesamten Warenaustausch erstreckt. Sie umfasst das Verbot, zwischen den MS Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben sowie die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittländern.

Innerhalb einer **Übergangsperiode** bis Ende 1969 war ein Gemeinsamer Markt zwischen den MS zu errichten. Ein Teil davon, die Zollunion, war durch den Einfluss der sog „Kennedy-Runde“ iRd GATT bereits am 1. 7. 1968 verwirklicht: Der Gemeinsame Außenzolltarif wurde in vollem Umfang angewendet, während im Warenaustausch zwischen den MS die Binnenzölle beseitigt worden waren. Ausfuhrzölle waren seit 1. 1. 1962 weggefallen.

Ab 1970 wurde die bisher nur auf Mitgliedsbeiträge gestützte Finanzierung der Gemeinschaft schrittweise durch **eigene Mittel** ergänzt und ersetzt. Zunächst handelte es sich nur um die in der Zollunion erhobenen Zölle, 1975 kam ein Anteil von 1 % am Mehrwertsteueraufkommen der MS dazu.

Nationale wirtschaftspolitische Divergenzen ließen sich jedoch nicht zur Gänze ausräumen und standen dem Projekt des Gemeinsamen Marktes hemmend gegenüber („Eurosclerose“ der 70er Jahre). Erst **ab 1985** (unter Kommissionspräsident Jacques Delors) kam neue Dynamik in die **Entwicklung des Gemeinsamen Marktes**: Zur Umsetzung der vier Freiheiten (ua Freiheit des Warenverkehrs innerhalb der MS) forderte der Rat die Verwirklichung eines großen Binnenmarktes bis 1992 und beauftragte die EK mit der Erarbeitung eines Programms, das 1985 als Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes vorgelegt wurde und als Konzept und Definition durch die **Einheitliche Europäische Akte 1986** (EEA) in den EGV (Art 7a EGV, Art 14 EG, Art 26 AEUV) Eingang fand. Zur rascheren Durchsetzung des Binnenmarktkonzepts änderte die EEA die Mehrheitserfordernisse für bestimmte wichtige Beschlüsse von der bis dahin geforderten Einstimmigkeit hin zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (zB im Bereich des Zollrechts).

Die **Harmonisierung** des Zollrechts erfolgte in mehreren Phasen:

Anfänge: Empfehlungen – Richtlinien – (Einzel-)Verordnungen

Zunächst erließ die EK **Empfehlungen**. In einer zweiten Stufe von 1961 bis 1979 versuchte die Gemeinschaft, durch Erlass von **Richtlinien** die Angleichung der Rechtsvorschriften in den MS voranzutreiben. Richtlinien verpflichten die MS, die darin enthaltenen Bestimmungen frist- und sachgerecht in nationales Recht umzusetzen. Es bleibt jedoch den MS überlassen, Form und Mittel der Umsetzung selbst zu bestimmen (vgl dazu Art 189 Abs 5 EGV, Art 249 EG, Art 288 AEUV).

Die fortschreitende Vollendung der Zollunion machte in der Folge einen höheren Grad der Rechtsvereinheitlichung erforderlich. Die Richtlinien sollten durch in den MS unmittelbar anwendbare **Verord-**

## A. Einführung

---

nungen ersetzt werden. Da dem EGV aber entsprechende Einzelermächtigungen fehlten, griff der Rat zunächst auf die Lückenschließungsermächtigung in Art 235 EGV (Art 308 EG, Art 352 AEUV) zurück (seit 1968 wurden Einzelverordnungen erlassen). Seit 1988 wurden Zollrechtsverordnungen auf den durch die EEA geschaffenen Art 100a EGV (Art 95 EG, Art 114 AEUV) gestützt. Bis 1990 wurden fast alle Bereiche des Zollrechts von dieser Harmonisierung berührt. Die Zollgesetze der MS wurden durch zahlreiche Einzelverordnungen der Gemeinschaft überlagert bzw unanwendbar gemacht.

1994: Zollkodex (ZK)

Das Ziel einer **Kodifikation** war bereits im Allgemeinen Programm für die Annäherung des Zollrechts 1971 enthalten und wurde erst mit Wirkung vom 1. 1. 1994 durch den Erlass des ZK erreicht. Er fasste all diese Einzelverordnungen zusammen und schloss wichtige noch verbliebene Lücken des EU-Zollrechts. Mit dem ZK wurde das bis dahin größte harmonisierte, unmittelbar in den MS anwendbare gemeinschaftliche Rechtssetzungswerk geschaffen. Den MS verblieb im Wesentlichen nur noch das Organisationsrecht.

2008: Modernisierter Zollkodex (MZK)

Als Folge der Lissabon-Strategie<sup>1</sup> wurde 2004 eine substanzielle Umgestaltung des Zollrechts eingeleitet, um ein papierloses Umfeld für Zoll und Handel<sup>2</sup> zu schaffen und auch den Bedürfnissen des elektronischen Geschäftsverkehrs und des Risikomanagements Rechnung zu tragen (Projekt „e-Customs“): Unter Optimierung der IT-Interoperabilität zwischen den Zollverwaltungen sollte bei gleichzeitiger Vereinfachung der Zollverfahren die Sicherheit der Lieferkette erhöht werden. IRd Reform wurden aber auch Anwendungsunterschied(potenzial)e der nationalen Zollverwaltungen reduziert.

Der MZK<sup>3</sup> ist am 24. 6. 2008 in Kraft getreten, die materiellrechtlichen Bestimmungen sollten jedoch erst zugleich mit den bis dahin von der EK zu erlassenden Durchführungsvorschriften gelten. Bislang blieb dabei jedoch die gemäß Art 290 und 291 AEUV zu beachtende Unterscheidung unbeachtet: Art 290 AEUV regelt die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an die EK, soweit unwesentliche Vorschriften aus EU-Rechtsakten zu ergänzen sind. Art 291 AEUV regelt die Durchführungsbefugnisse der EK, soweit es einheitlicher Bedingungen für die Anwendung der EU-Rechtsakte bedarf. Zudem zeigte sich, dass für die Herstellung der Voraussetzungen für e-Customs mehr Zeit erforderlich sein wird.

2016: Unionszollkodex (UZK)

Mit Erlass des UZK<sup>4</sup> wurde den Anforderungen Rechnung getragen und der MZK mit Wirkung vom 30. 10. 2013 aufgehoben. Zahlreiche Bestimmungen, insb jene betr Rechtssetzungsbefugnis der EK und Komitologie, traten bereits mit diesem Zeitpunkt in Kraft, die übrigen am 1. 5. 2016 zugleich mit den drei bis dahin geschaffenen Rechtsakten der EK. Der bisherige ZK trat mit diesem Datum außer Kraft, die zugehörige ZK-DVO wurde mittels eigener DVO<sup>5</sup> zum selben Datum außer Kraft gesetzt. In Geltung verblieben die Rechtsakte betr Zolltarif und Zollbefreiungen. Die größte Herausforderung stellt die technische Komponente dar – die Errichtung des elektronischen Umfelds mit insgesamt 17 IT-Subsystemen<sup>6</sup>, welches nunmehr schrittweise bis 2025 fertiggestellt werden soll. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten IT-Übergangsbestimmungen.

---

1 KOM(2005) 532 endg, s Kapitel B.III.1.a.i.

2 ABl L 2008/23, 21.

3 VO 450/2008, ABl L 2008/145, 1.

4 Fundstelle, s Kapitel A.II.5.c.

5 DVO 2016/481, ABl L 2016/87, 24.

6 Vgl Anhang zum Arbeitsprogramm für die Entwicklung und Inbetriebnahme der im UZK vorgesehenen elektronischen Systeme, DB (EU) 2019/2151, ABl L 2019/325, 168 (bisherige Verschiebungen in den Erwägungsgründen dokumentiert).

## II. Grundlagen des EU-Zollrechts

Auch begriffstechnisch stellt der UZK einen Meilenstein in der Geschichte der EU-Rechtssetzung dar: Der Begriff „Gemeinschaft“ wurde weitestgehend durch „Union“ ersetzt. Das übrige EU-Recht (Unionsrecht) hinkt mit seinen „vergemeinschafteten“ bzw. „gemeinschaftlichen“ Verrichtungen nach.

Die Abkürzung „Unionszollkodex“ ist nicht offiziell. Nach wie vor verwendet der Gesetzgeber den Begriff „Zollkodex“, bezeichnet ihn jedoch als *Zollkodex der Union* und nicht mehr als Zollkodex der Gemeinschaften.

## II. Grundlagen des EU-Zollrechts

### 1. Gemeinsame Politikbereiche und Einordnung des Zollrechts

Für das Funktionieren des EU-Binnenmarktes mit seinen vier Grundfreiheiten (freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) ist ein **gemeinsames Außenwirtschaftsregime** erforderlich, das sich in mehreren Politikbereichen niederschlägt.

Die **Zollpolitik der EU** zielt auf Förderung und Fairness des Welthandels sowie der weltweiten Entwicklung. Sie versucht auch, die EU als Standort für Industrie und Handel attraktiver zu machen und dadurch insb auch neue Arbeitsplätze zu schaffen. Daneben dient sie dem Schutz der Bürger und der EU-Wirtschaft in allen den Warenverkehr betr Bereichen.

Die Zollpolitik ist Bestandteil der Gemeinsamen Handelspolitik und unterstützt andere Politikbereiche der EU wie Gesundheits- und Umweltschutz, Schutz der EU-Wirtschaftsinteressen sowie auch die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik oder die Außen- und Sicherheitspolitik. IRd Tätigkeiten des Zolls werden außerdem das kulturelle Erbe geschützt und auch Daten zur Erstellung von Handelsstatistiken erhoben.

#### a. Wirtschaftslenkungsrecht

Das Zollrecht ist Teil des Wirtschaftslenkungsrechts, dessen wesentliches Merkmal die hoheitliche Einflussnahme auf den Wirtschaftsablauf auf betrieblicher und volkswirtschaftlicher Ebene zur Steuerung von Produktion, Austausch und Verbrauch von Waren ist.

In Ermangelung einer gemeinsamen EU-Wirtschaftspolitik(kompetenz) bestehen sowohl EU- als auch nationale Lenkungsmaßnahmen, letztere haben jedoch Ausnahmecharakter (zB zur Krisen-, Marktintervention). Die innerhalb dieses Rechtsgebiets vom Warenverkehr mit Drittländern wesentlich betroffenen Hauptbereiche sind das Außenhandelsrecht oder Außenwirtschaftsrecht und das Agrarmarktrecht.

#### i) Außenhandel – Gemeinsame Handelspolitik (GHP)

Die GHP betrifft den Außenhandel der EU gegenüber Drittländern und stellt ihre Hauptkompetenz dar. Sie umfasst den Waren- und den Dienstleistungsverkehr mit Drittländern und wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet (Art 207 Abs 1 AEUV). Das wichtigste Instrument der GHP ist der Gemeinsame Zolltarif (GZT, s Kapitel D.I.1.b.).

Weitere Instrumente bzw Maßnahmen sind ua die Änderung von Zollsätzen, der Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen (s Kapitel A.IV.2.).

Die Änderung von Zollsätzen kann handelspolitisch motiviert sein: zB Allgemeines Präferenzsystem (APS) als autonome Maßnahme der EU, mit welcher Entwicklungsländern ohne völkerrechtliche Verpflichtung einseitig niedrigere Zollsätze gewährt werden (s Kapitel D.II.3.). Die Bedeutung von Zoll- und Handelsabkommen, ds völkerrechtliche Vereinbarungen über Zolltarife, ist zugunsten von Assoziierungsabkommen (Art 217 AEUV) zurückgegangen. Liberalisierung bedeutet die Abschaffung von

## A. Einführung

---

Ein- und Ausfuhrverboten, mengenmäßigen Beschränkungen und von Genehmigungsvorbehalten. Der Stand der Liberalisierung ergibt sich aus den gemeinsamen Einfuhr- und Ausfuhrregelungen. Die EU-Ausfuhrpolitik beruht infolge des WTO-Regelwerks nicht mehr auf Ausfuhrförderung durch Gewährung von Ausfuhrbeihilfen (bergen das Risiko von Antisubventionsmaßnahmen für den Ausführer im Einfuhrland), sondern darf vor dem Hintergrund einer grundsätzlich freien Ausfuhr nur noch handelspolitische Schutzmaßnahmen zur Abwehr drohender Versorgungsmängel oder zum Kulturgüterschutz umfassen. Daneben besteht jedoch ein strenges Ausfuhrregime für Dual-Use-Waren (s Kapitel A.IV.2.). Umgekehrt werden durch handelspolitische Schutzmaßnahmen etwa subventionierte oder gedumpte Einfuhren in die EU bekämpft.

### ii) Agrarmarkt – Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Die GAP betrifft sowohl den Außenhandel als auch den Binnenmarkt der EU und stellt ebenso wie die GHP eine der Hauptpolitiken der EU dar.

Die GAP dient der Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, der Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung, der Marktstabilisierung, der Sicherstellung der Versorgung und der Besorgung angemessener Preise für die Verbraucher.

Zur Erreichung dieser Ziele wird eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte (**gemeinsame Marktorganisation**, GMO, Art 40 AEUV, s Kapitel A.IV.4.) geschaffen, die alle dazu erforderlichen Maßnahmen einschließt; den Außenhandel betreffen dies spezielle Einfuhrabgaben, Ausfuhrbeihilfen und Lizenzpflichten für bestimmte landwirtschaftliche Produkte.

Diese Maßnahmen gerieten wegen ihrer marktzugangschweren bzw wettbewerbsverzerrenden Wirkung für Entwicklungsländer zunehmend unter Druck auf WTO-Ebene (zur WTO s Kapitel A.III.1.a.). Mittlerweile wurde die Anwendung spezieller Einfuhrabgaben auf wenige Marktbereiche eingeschränkt und Ausfuhrbeihilfen faktisch abgeschafft (s Kapitel A.IV.4.).

Weitere, nicht außenhandelsbezogene Maßnahmen der GAP sind Marktintervention, Direktzahlungen an Landwirte und Produktionsbeschränkungen.

## b. Abgabenrecht

Das Zollrecht ist Teil des Abgabenrechts mit zahlreichen Besonderheiten:

- Es gibt viele Regelungsebenen mit starker Beeinflussung durch internationale Abkommen.
- Nicht-fiskalische Zielsetzungen dominieren gegenüber der Einnahmenbeschaffung.
- Das Hauptaugenmerk liegt auf Lieferungen, auf dem körperlichen Gegenstand Ware und dessen grenzüberschreitender Bewegung. *Reine* Dienstleistungen (Umsatzsteuerrecht: sonstige Leistungen) finden jedoch iRd Bemessungsgrundlagen (s Kapitel D.III.2.) und der Zollverfahren (s Kapitel B.II.4.a. und Kapitel C.) Berücksichtigung.
- Es sind ausschließlich auslandsorientierte Sachverhalte zu beurteilen.
- Es gibt keine EU-Zollbehörde, das Zollrecht wird von eigenen Verwaltungsbehörden iRd nationalen Finanzverwaltungen administriert. Viele verschiedene Verwaltungsregeln kommen zur Anwendung.

Der Rückgang der fiskalischen Bedeutung der Zolleinnahmen durch die internationale Handels- und Zollabbaupolitik des GATT bzw der WTO (s Kapitel A.III.1.a.) fördert die Ausdehnung des Tätigkeitsbereichs und -umfangs der Zollbehörden auf andere Bereiche (zB Marktbeobachtung, Warenpolizei, DE: Schwarzarbeit; s Kapitel A.IV.5.).

## 2. Der Begriff „Zoll“

Zölle (Zoll, altgriech „telos“, spätlat „teloneum“) sind **Abgaben**, die anlässlich der Einfuhr oder Ausfuhr von Waren in das Zollgebiet (**Einfuhrzölle**) oder aus dem Zollgebiet (**Ausfuhrzölle**) erhoben werden. Ausfuhrzölle sind derzeit für die EU ohne praktische Bedeutung.

Zölle und Zuckerabgaben<sup>7</sup> stellen die **traditionellen Eigenmittel (TEM)** der EU dar.

Der Rat erlässt in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren den Beschluss über das System der Eigenmittel der EU (Art 311 AEUV), im Wesentlichen bestehend aus TEM, MwSt- und BNE-Eigenmitteln<sup>8</sup> (s Kapitel A.II.2.). Die MS behalten 20 % der von ihnen erhobenen TEM als Erhebungskosten ein.

Die Abgabe Zoll dient der Einnahmenbeschaffung (sog *Finanz- oder Fiskalzollfunktion*).

Zölle sind Abgaben iSd BAO (Ö) bzw AO (D). Zölle zählen zu den ältesten überlieferten Abgaben. Frühe Formen sind **Passierzölle** (wie Brücken- und Wegzoll). Durchfuhrzölle sind unzulässig (Art V GATT).

In vielen entwickelten Staaten spielt die Finanzzollfunktion nur noch eine untergeordnete Rolle.

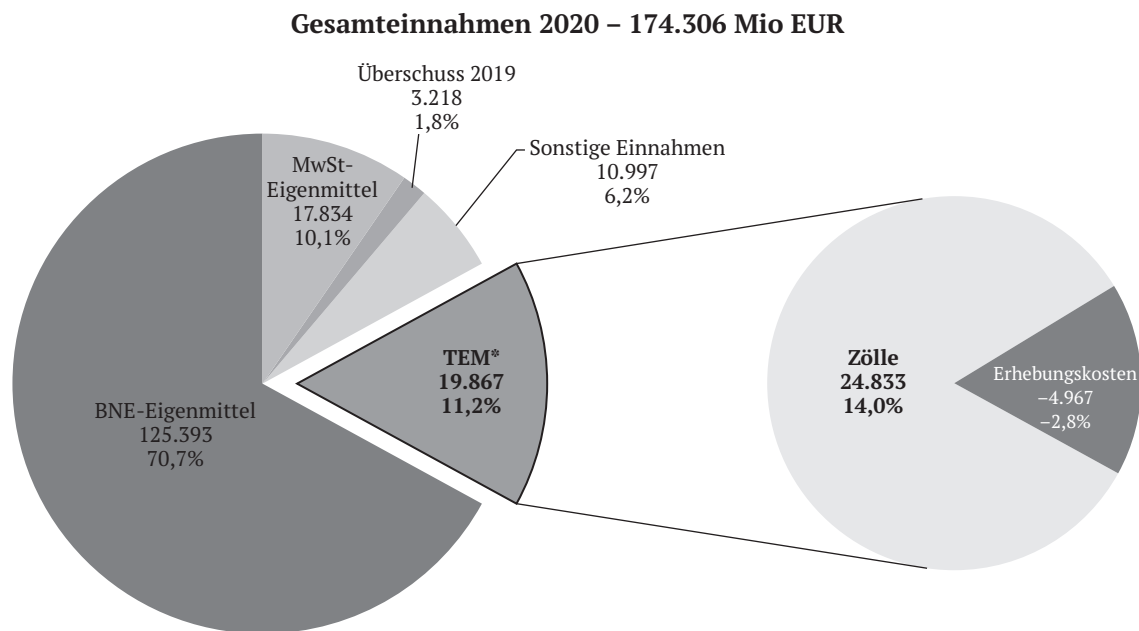


Abbildung 1: Aufschlüsselung der im Jahr 2020 tatsächlich erzielten Einnahmen (Datenquelle: EK);

\*... TEM netto (nach Abzug nationaler Erhebungskosten, s Kapitel A.II.2.).

<sup>7</sup> Zuckerabgaben sind keine Einfuhrabgaben (s dazu Kapitel D.I.3.a.).

<sup>8</sup> Vgl Art 2 B 2014/335/EU, ABl L 2014/168, 105; Eigenmittel-Buchführung und Bereitstellung an die EK s Kapitel E.VI.3.c.

## A. Einführung

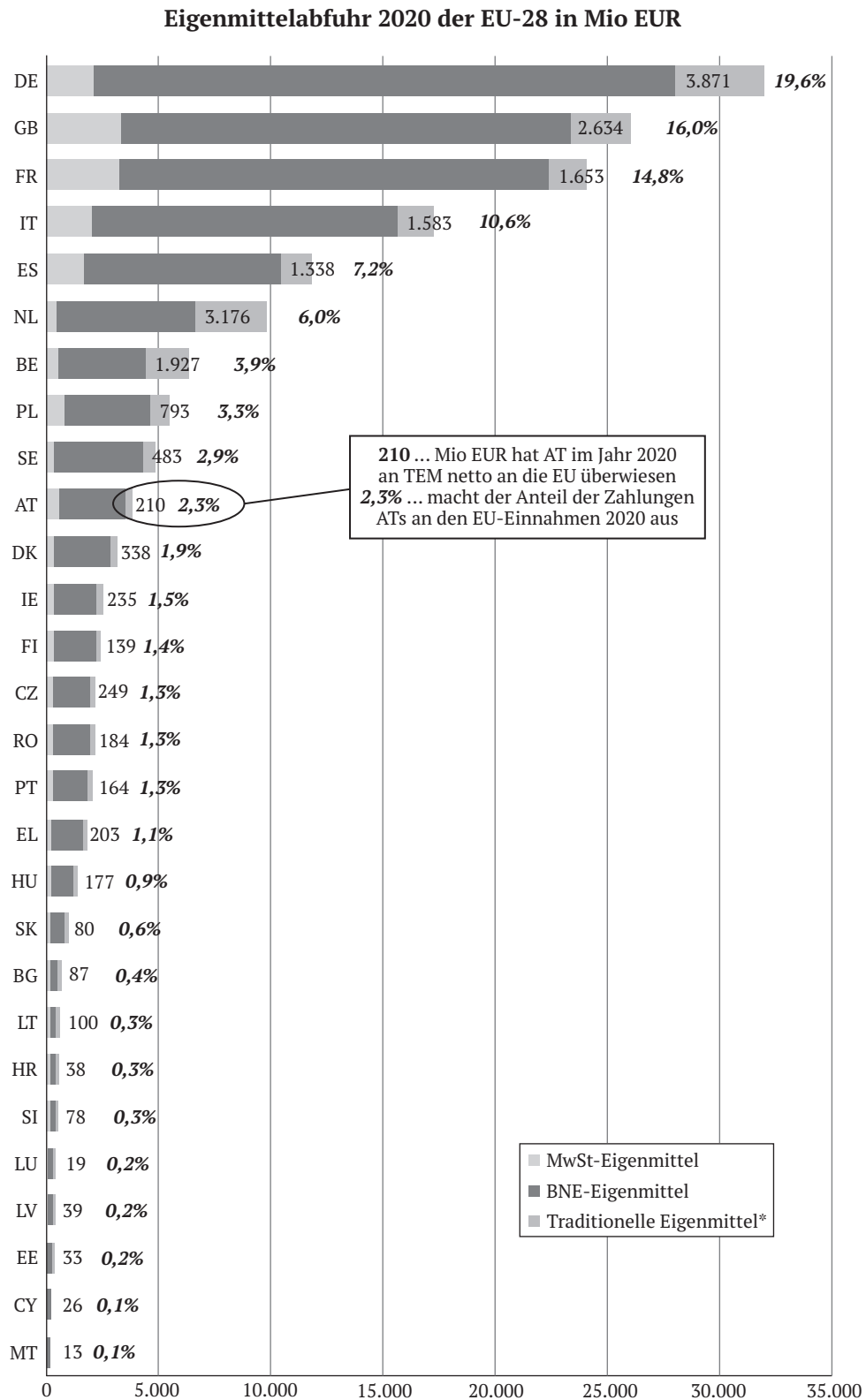


Abbildung 2: 2020 abgeführte Eigenmittel nach MS (Datenquelle: EK); \*... netto (vgl Abbildung 1).

## II. Grundlagen des EU-Zollrechts

### Erläuterungen zum Diagramm:

- Der gesamte Balken stellt die Summe der abgeführten Eigenmittel des betr Mitgliedstaats dar.
- **MwSt-Eigenmittel**: festgelegter Anteil des MwSt-Aufkommens der Mitgliedstaaten.
- **BNE-Eigenmittel**: festgelegter Anteil des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten.
- **Traditionelle Eigenmittel**: vgl Kapitel A.II.2.; abgeführter Nettobetrag der jeweiligen Mitgliedstaaten in Mio € angegeben.
- Der in der Tabelle angegebene %-Satz stellt den Anteil der Eigenmittelzahlungen des jeweiligen Mitgliedstaats an den Gesamteinnahmen der EU im Jahr 2020 dar.

### Interpretation:

Die größten TEM-Volumina erreichten DE, GB, FR, IT, ES, NL und BE, zusammen 81,2 % der TEM 2020.

DE als Hauptzahler führte 2020 3.871 Mio € netto an TEM ab. Insgesamt betrug der Anteil aller Eigenmittelabfuhrungen DEs in Höhe von 31.959 Mio € (ergibt sich nur annäherungsweise aus der Zeilenbeschriftungsskala) 19,6 % der Gesamteinnahmen der EU im Jahr 2020, d.h. ca  $\frac{1}{5}$ .

AT führte 2020 210 Mio € netto an TEM ab, d.h. ca  $\frac{1}{15}$  von NL. Insgesamt betrug der Anteil aller Eigenmittelabfuhrungen ATs in Höhe von 3.761 Mio € (ergibt sich nur annäherungsweise aus der Zeilenbeschriftungsskala) 2,3 % der Gesamteinnahmen der EU im Jahr 2020.

Die sechs **Gründungsmitglieder** (DE, FR, IT, BE, NL, LU) steuerten 2020 zusammen einen Anteil von 55,1 % an den Gesamteinnahmen der EU bei, d.h. mehr als die restlichen 22 zusammen.

Die **13 neuen Mitgliedstaaten**, die im Zuge der EU-Erweiterungen 2004 (PL, CZ, HU, SK, SI, LT, LV, EE, CY, MT), 2007 (RO, BG) und 2013 (HR) beigetreten waren, steuerten 2020 zusammen einen Anteil von 9,3 % an den Gesamteinnahmen der EU bei. Davon betrug der Anteil PL mit 3,3 % mehr als  $\frac{1}{3}$ . Die übrigen 12 neuen Mitgliedstaaten führten 2020 zusammen 1.103 Mio € netto an TEM ab (vgl PL: 793 Mio €), d.h. 0,7 % der Gesamteinnahmen (nicht aus Diagramm ersichtlich).

Staaten werden mit dem sog **ISO-Alpha-2-Code** (Anhang I DVO 2020/1470, ABl L 2020/334, 2) codiert.

### Einnahmenentwicklung 1990–2020 in Mio EUR

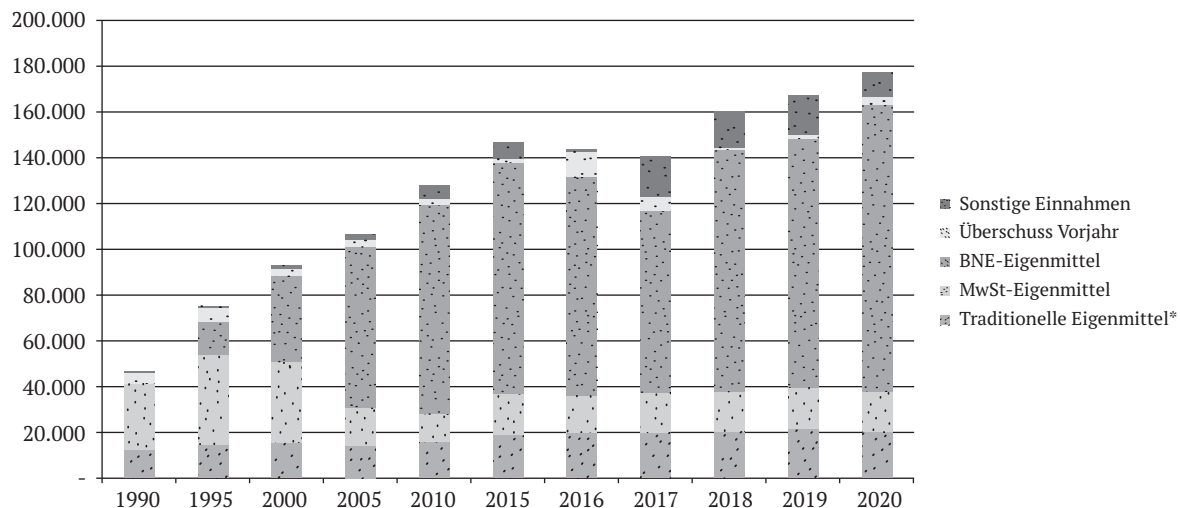


Abbildung 3: Entwicklung der tatsächlichen Einnahmen 1990–2020 (Datenquelle: EK).

\*... netto (vgl Abbildung 1; vor 2015 wurden 25 %, vor 2001 10 % an Erhebungskosten einbehalten<sup>9</sup>).

<sup>9</sup> Vgl Art 10 Abs 3 des Eigenmittelbeschlusses 2014/335/EU, ABl L 2014/168, 105.

## A. Einführung

---

Durch Belegung von Waren mit Zöllen werden Warenströme reguliert (Wirtschaftslenkung, s Kapitel A.II.1.a.). Zölle bzw die Änderung von Zollsätzen sind ein **Instrument der Handelspolitik**.

Je nachdem, ob in der EU bestimmte Waren ausreichend vorkommen (insb Rohstoffe) oder ob die EU-Wirtschaft gezwungen ist, solche zum Großteil zu importieren, werden Waren entsprechend mit höheren oder geringeren Zöllen belegt. Mit niedrigen Zöllen wird die Einfuhr bestimmter Waren direkt gefördert.

Zölle werden aber auch zur Abwehr von Marktstörungen als **handelspolitische Maßnahme oder Schutzmaßnahme** (sog *Schutzzollfunktion*) eingesetzt.

Die meisten Zölle werden heute mit der Absicht erhoben, die heimische Produktion vor günstiger ausländischer Konkurrenz zu schützen. Der Marktzugang für ausländische Anbieter wird durch einen Zoll erschwert, die Waren werden teurer. Die heimische Produktion wird dadurch, relativ gesehen, günstiger. Verhältnismäßig hohe Schutzzölle gibt es in der EU vor allem bei (verarbeiteten) Agrarprodukten.

Zur Bekämpfung derartiger unfairer Handelspraktiken von Privaten (di Dumping) werden **Antidumpingzölle**, im Falle von Staaten (ds Ausfuhrsubventionen) **Ausgleichszölle** festgesetzt, die der Höhe nach der Differenz zum Normalwert entsprechen und im Allgemeinen befristet sind (s Kapitel D.I.3.c.).

Die Finanz- und Schutzzollfunktion wurde durch das GATT zu einer *Wirtschaftszollfunktion* ausgebaut. Der Zollanspruch des erhebenden Staates knüpft an den tatsächlichen Eingang der Ware in dessen Wirtschaftskreislauf und verfolgt den Ausgleich von Wettbewerbsunterschieden gegenüber heimischen Waren.

Ob die Ware ordnungsgemäß verzollt oder geschmuggelt worden ist, ist daher unerheblich. Entscheidend ist allein der Eingang in den Wirtschaftskreislauf der EU. Bei Waren, die nur vorübergehend in der EU verbleiben, ist eine Zollerhebung nicht vorgesehen.

Letztlich wird unter Zoll auch **Zollverwaltung** verstanden, das ist jener Teil der Hoheitsverwaltung, der das Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs vollzieht.

Zu deren wichtigsten Aufgaben zählen die Erfassung und Kontrolle des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, die Abgabenerhebung sowie verschiedene andere Aufgaben, die zugunsten (fiskal)politikfremder Ressorts vollzogen werden (zB Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Gesundheits-, Sicherheitspolitik).

## 3. Geltungsbereich des EU-Zollrechts

Im Folgenden werden die sachliche, die zeitliche und die räumliche Komponente des Geltungsbereichs des EU-Zollrechts behandelt.

### a. Sachlicher (thematischer) Geltungsbereich

Thema des EU-Zollrechts ist der **grenzüberschreitende Warenverkehr** zwischen der EU und Drittländern (Art 1 UZK).

Der Personenverkehr ist nicht Gegenstand des Zollrechts. Vom Warenverkehr wird nur der (zoll)grenzüberschreitende umfasst, der ig Warenverkehr (Grundfreiheit des freien Warenverkehrs) hingegen nicht.

### b. Räumlicher (geografischer) Geltungsbereich

Das EU-Zollrecht gilt einheitlich im gesamten EU-Zollgebiet (Art 1 Abs 1 UAbs 2 UZK).

Ausnahmen: Bestimmte EU-Zollvorschriften gelten auch außerhalb des EU-Zollgebiets, wenn dies im Zollrecht (autonom) oder aufgrund internationaler Übereinkommen (vertraglich) ausdrücklich vorgesehen ist.

**Beispiel:**

*Abfertigungsplätze auf Drittlandsgebiet (sog vorgeschobene Zollämter).*



## II. Grundlagen des EU-Zollrechts

In **Zollunionsabkommen** ist häufig die Anwendung des EU-Zollrechts im gesamten Zollunionsgebiet (zB Zollunion EU – San Marino<sup>10</sup>) oder die gänzliche oder teilweise Übernahme des EU-Zollrechts durch den Vertragspartner (zB Teilzollunion EU – Andorra<sup>11</sup>) vorgesehen. Dieses dem EU-Zollrecht häufig nahezu inhaltsgleiche Zollrecht stellt einerseits Abkommens- und daher Völkerrecht (und nicht sekundäres EU-Recht) und andererseits – soweit die Rechtsübernahme vorgesehen ist – nationales Recht dar. Letzteres gilt auch im Falle der autonomen Übernahme des EU-Zollrechts (zB in einigen osteuropäischen Ländern). In keinem dieser Fälle aber stellt das Gebiet des Vertragspartners räumlichen Anwendungsbereich des EU-Zollrechts dar.

### i) EU-Zollgebiet

Das EU-Zollrecht regelt den Warenverkehr in das und aus dem **EU-Zollgebiet**. Die Basis dieses Gebietes entspricht der Summe der Staats- oder Hoheitsgebiete der MS (Art 4 UZK) und deckt sich weitgehend mit dem Geltungsbereich des EUV (sog **Basisgebiet**).

Zum **Staats- oder Hoheitsgebiet der MS** zählen die Erdoberfläche, die Hoheitsgewässer einschließlich des technisch nutzbaren Untergrundes und der darüber liegende Luftraum.

**Hoheitsgewässer** sind das Küstenmeer, innerhalb der Küstenlinie gelegene Meeresgewässer und andere innere Gewässer (ua Buchten, Seen, Flüsse, Kanäle, Häfen). Die Küstenlinie entspricht im Wesentlichen dem natürlichen Küstenverlauf. Das Küstenmeer grenzt an die Küstenlinie an und hat grundsätzlich eine Breite von 12 Seemeilen. Außerhalb des Küstenmeeres gelegene Meeresgebiete gehören nicht zum Zollgebiet, ds die Anschlusszone, die ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) und die Hohe See (s Kapitel D.II.2.a.d.). Die **Ostsee** ist kein inneres Gewässer, sondern zählt nur iRd Regimes des Küstenmeeres zum Territorium der Anrainerstaaten. Der Teil der Ostsee, der außerhalb des Küstenmeeres liegt, ist daher Drittland. Kein inneres Gewässer ist der an die Schweiz grenzende **Bodensee**, das einzige europäische Gebiet ohne völkerrechtlich anerkannten Grenzverlauf. Gewohnheitsrechtlich ist die Hoheit über den Uferbereich (sog „Halde“) bis zu einer Seetiefe von 25 m dem Uferstaat zugeordnet, die restliche Seefläche (der sog „Hohe See“) wird als Kondominium angesehen (Ö Sicht – str; CH: Realteilung nach dem Äquidistanzprinzip; D: keine offizielle Position). Die Ö- und D-Halde sind Teil des EU-Zollgebiets, die CH-Halde und der „Hohe See“ nicht.

Der **Luftraum** erstreckt sich bis zur Grenze des Weltraums (sog Kármán-Linie, hM: in 100 km Höhe).

**Zollanschlussgebiete** erweitern dieses Basisgebiet. Sie gehören nicht zum Staats- und Hoheitsgebiet der MS.

Derzeit hat nur das **Fürstentum Monaco** einen solchen Status. Durch Zollunionsabkommen (s oben) mit der EU stellen Andorra, San Marino und die Türkei<sup>12</sup> faktisch („eingeschränktes“) EU-Zollgebiet dar, rechtlich handelt es sich jedoch um Drittländer.

**Zollausschlussgebiete** reduzieren dieses Basisgebiet. Sie gehören zwar zum Staats- und Hoheitsgebiet der MS, zählen aber nicht zum EU-Zollgebiet.

Zollausschlussgebiete sind Deutschlands **Helgoland** und **Büdingen**. Während Büdingen Schweizer Zollanschlussgebiet ist, ist Helgoland keinem anderen Zollgebiet angeschlossen. Die österreichischen Ortsgemeinden **Jungholz** und **Mittelberg** sind seit dem EU-Beitritt keine (österreichischen) Zollausschlussgebiete mehr, denn es gibt nur ein einheitliches EU-Zollgebiet (ohne nationale Komponenten). Das in

<sup>10</sup> Vgl Art 7 Abs 1 des Abkommens über eine Zusammenarbeit und eine Zollunion zwischen der EWG und San Marino, ABl L 2002/84, 43 bzw Art 3 Abs 1 des Beschlusses Nr 1/2010 des Kooperationsausschusses („Globalbeschluss“) vom 29. 3. 2010 mit Durchführungsvorschriften zu diesem Abkommen, ABl L 2010/156, 13.

<sup>11</sup> Beschränkt auf Waren des industriell-gewerblichen Sektors; vgl Art 7 Abs 1 des Zollunionsabkommens zwischen der EWG und Andorra, ABl L 1990/374, 13 und Art 3 Abs 1 des Beschlusses Nr 1/2003 des Gemischten Ausschusses EG–Andorra, ABl L 2003/253, 3.

<sup>12</sup> Vgl Art 2 Abs 2 des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei (ABl 1964/217, 3687).

## A. Einführung

der Schweiz gelegene **Samnauntal** ist Schweizer Zollausschlussgebiet, das aber nicht EU-Zollanschlussgebiet ist und daher zollrechtlich ein „Schwarzes Loch“ darstellt. Bezüglich **außereuropäischer Zollausschlussgebiete** gibt es vielfach präferenzielle Begünstigungen (s Kapitel D.II.2.c.). Dem besonderen Status der **überseeischen Länder und Gebiete** der MS (ÜLG) iSv Anhang II AEUV wird dahingehend Rechnung getragen, dass eine besondere Form der Assoziierung angestrebt wird, die sich im Wesentlichen in einseitigem Zollverzicht seitens der EU darstellt (Art 200 AEUV).

Die Begriffe *Zollanschlussgebiet* und *Zollausschlussgebiet* kommen im EU-Rechtswokabular nicht vor.

### ii) EU-Mehrwertsteuergebiet, EU-Verbrauchssteuergebiet

Das **EU-Mehrwertsteuergebiet** bzw **EU-Verbrauchssteuergebiet** ist das Gebiet, in dem die Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie (MwSt-SystRL)<sup>13</sup> bzw die Verbrauchssteuer-Systemrichtlinie (VSt-SystRL)<sup>14</sup> Anwendung findet. Es deckt sich weitgehend mit dem EU-Zollgebiet.

Betr **Steueran- und -ausschlussgebiete** s Abbildung 4: Auf den Kanarischen Inseln wird ein anderes Mehrwertsteuersystem angewendet. Obwohl diese Gebiete zum EU-Zollgebiet gehören, bedarf es daher Sonderregeln für die Warenbeförderung nach und von diesen Inseln. Betr FR: DROM (départements et régions d’outre-mer) und COM (collectivités d’outre-mer) bezeichnen überseeische Gebietskörperschaften; DROM gehören zur EU, COM nicht, haben aber ÜLG-Status (Anhang II AEUV). Der FR Norden der geteilten Karibikinsel Saint Martin gehört zu EU, der NL Süden (Sint Maarten hat „nur“ ÜLG-Status) hingegen nicht.

	Gebiet	Zoll-	MwSt-	VSt-	Stat-
<b>und Ausschlussgebiete</b>	DK: Färöer	J	J	J	J
	DK: Grönland	J	J	J	J
	DE: Helgoland	J	J	J	N
	DE: Büsingen	J	J	J	J
	EL: Berg Athos	N	J	N	N
	ES: Kanarische Inseln	N	J	J	N
	ES: Ceuta	J	J	J	J
	ES: Melilla	J	J	J	J
	FI: Ålandinseln	N	J	J	N
	FR: DROM (EU)	N	J	J	N
	FR: Saint-Martin (COM/EU)	N	J	J	N
	FR: COM/ÜLG (Anh II AEUV)	J	J	J	J
	GB: Gibraltar	J	J	J	J
	GB: Insel Man	N	N	N	N
	GB: Kanalinseln	N	J	J	N
	IT: Campione d’Italia	N	J	N	N
	IT: Livigno	J	J	J	J
	IT: ital. Teil des Luganer Sees	N	J	N	N
<b>An-</b>	San Marino	N	N	J	N
	Monaco	J	J	J	J
	GB: Akrotiri u. Dhekelia (CY)	J	J	J	J

Abbildung 4: Übersicht An- und Ausschlussgebiete („N“ im oberen Tabellenteil bedeutet „kein Ausschlussgebiet“, im unteren Teil „kein Anschlussgebiet“)

<sup>13</sup> RL 2006/112 des Rates vom 28. 11. 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl L 2006/347, 1.

<sup>14</sup> RL 2008/118 des Rates vom 16. 12. 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem, ABl L 2008/9, 12; ab 2023: RL 2020/262 des Rates vom 19. 12. 2019 zur Festlegung des allgemeinen Verbrauchsteuersystems (Neufassung), ABl L 2020/58, 4.