

ÜBERLEGUNGEN ZU EINER OPTIMIERUNG WESENTLICHER ELEMENTE DES EU-ZOLLSYSTEMS

Vorbemerkungen

Der Unionszollkodex wird zum 1. Mai 2016 in Kraft treten. Damit wird erstmals ein in sich schlüssiges Regelwerk auf dem Gebiet des Zollrechts in der EU angewandt. Dies ist grundsätzlich begrüßenswert. Tatsache ist jedoch auch, dass ein künftiges Zollrecht weitaus mehr Vereinfachungspotenzial bietet als die Fortschritte, die bislang realisiert wurden.

Drei Elemente des geltenden und auch künftigen Zollrechts führen seit Jahrzehnten immer wieder zu Problemen und unnötigem administrativem Aufwand: Die Ursprungsregeln, die Ermittlung des korrekten Zollwerts und der Gemeinsame Zolltarif, wobei letzterer nur mittelbar Bestandteil des Unionszollkodex ist. Die FTA hat hierzu einige Überlegungen angestellt, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

1. Die präferenziellen Ursprungsregeln in den Freihandels- bzw. Präferenzregimen der Europäischen Union

a) Problemstellung

Die im Rahmen von Freihandels- bzw. Präferenzabkommen und in autonomen Präferenzregimen gewährten Zollvorteile gelten nur für Waren, die den Ursprung in einer der Vertragsparteien haben. Wer jedoch meint, der Ursprung einer Ware werde anhand objektiver Kriterien ermittelt und sei deshalb in allen Abkommen identisch, der irrt. Maßgeblich für die Bestimmung des Ursprungs sind vielmehr (handels)politisch und protektionistisch motivierte Überlegungen, die zu einer rein willkürlichen Bestimmung des Ursprungs führen.

Besonders deutlich wird dies im Rahmen des Systems allgemeiner Zollpräferenzen:

Während z.B. für Textilwaren aus den am wenigsten entwickelten Ländern eine einstufige Verarbeitung genügt, um den Ursprung zu begründen, müssen Textilwaren aus höher entwickelten Entwicklungsländern zwei Verarbeitungsschritte durchlaufen, um einen präferenzierten Marktzugang in die EU zu erhalten. Alternativ gelten unterschiedliche Wertzuwächse, und – je nach Abkommen unterschiedliche – Be- bzw. Verarbeitungsvorgänge an der zu exportierenden Ware, die im Exportland erzielt werden müssen, um als Ursprungsware dieses Landes zu gelten.

b) Die wahren Motive

Das Feilschen um die „richtigen“ Ursprungsregeln im Rahmen der Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen zeigt, dass es den Verhandlungspartnern nur bedingt um einen freien Handel zwischen ihren jeweiligen Ländern bzw. Ländergruppen geht. Immer dann, wenn die eigene Industrie

infolge zollfreier Importe benachteiligt werden könnte, sind die Ursprungsregeln ein nützliches Instrument, um die eigene Marktposition zu verteidigen.

Ein solches Vorgehen mag durchaus legitim sein, nur sollten sich die Verantwortlichen eingestehen, an einem wirklichen Freihandel nicht interessiert zu sein. Solange ein echter Freihandel, der auf die Abschaffung aller Zölle zwischen den Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation WTO hinausliefere, politisch und ökonomisch nicht gewollt ist, wird es Ursprungsregeln geben müssen. Es kann jedoch nicht sein, dass die Importeure zunehmend darauf verzichten, Zollpräferenzen zu nutzen, nur weil der damit verbundene Nachweisaufwand größer ist als der Nutzen, der durch die Zollvorteile entsteht.

c) Die Lösung

Ursprungsregeln müssen – wie auch alle anderen Regelungen des Zoll- und Außenwirtschaftsrechts – transparent, vorhersehbar und rechtssicher sein. Auch wenn die Kombinierte Nomenklatur nicht als Basis für die Anwendung von Ursprungsregeln geschaffen wurde, so ist dieses Warenverzeichnis im Rahmen des Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Codierung der Waren das einzige Regelwerk, das den genannten Anforderungen genügt.

So sollte der auch im derzeitigen Ursprungsrecht durchaus übliche Wechsel der vierstelligen Position in sämtlichen Abkommen und autonomen Präferenzregimen als einziges Kriterium festgelegt werden, das für die Bestimmung des Ursprungs einer Ware maßgeblich ist. Falls die Anwendung dieses Kriteriums in Einzelfällen zu absurden Ergebnissen führt, so könnte auch ein Wechsel der sechsstelligen Unterposition erwogen werden. Derartige Fälle sind jedoch von vornherein festzulegen, um dem Prinzip der Rechtssicherheit zu genügen.

Kritiker werden einwenden, dass das Prinzip des Positionswechsels zu Ungerechtigkeiten bei der Bestimmung des Ursprungs führen kann. Dieser nicht zu leugnende Nachteil sollte jedoch bewusst in Kauf genommen werden, zumal es über alle Tarifkapitel hinweg letztlich zu einem „Interessenausgleich“ kommen dürfte. Die mit der Realisierung dieses Vorschlags einhergehende Harmonisierung der Ursprungsregeln bringt darüber hinaus beachtliche Vorteile für alle Wirtschaftsbeteiligten.

2. Die Ermittlung des Zollwerts

a) Problemstellung

Maßgeblich für die Ermittlung des Zollwerts einer Ware ist der Transaktionswert, das heißt der für die Waren bei einem Verkauf zur Ausfuhr tatsächlich gezahlte oder zu zahlende Preis (... the transaction value, that is the price actually paid or payable for the goods when sold for export). Durch Hinzurechnung bzw. Abzüge ist dieser Preis erforderlichenfalls anzupassen.

Diese Preisanpassungen haben jedoch inzwischen ein Ausmaß erreicht, das die Ermittlung des Zollwerts erheblich erschwert und bei Betriebsprüfungen Anlass zu Konflikten mit der Zollverwaltung bietet. So gibt es inzwischen eine solche Fülle von Abzugs- und Hinzurechnungstatbeständen, dass diese vom Zollkodex nicht mehr erfasst werden können und durch die Rechtsprechung ersetzt werden müssen. In jüngerer Zeit ging es vor allem um die Frage, welche Tätigkeiten der Verkäufers von der Einkaufsprovision abgedeckt sind und somit zollwertmindernd geltend gemacht werden können. Ungeachtet dessen ist jedoch nicht einzusehen, warum der Zollwert einer Ware zum Beispiel von der Wahl des Beförderungsmittels, mit dem der Transport in die EU stattgefunden hat, oder den Kosten für die Transportversicherung abhängen soll. Weitere strittige Kostenelemente sind etwa die Analysekosten, die Kosten für Vormaterialüberhänge (Left-Over-Costs) sowie die Lizenzgebühren.

b) Die Lösung

Vor diesem Hintergrund spricht sich die FTA dafür aus, sämtliche Abzugs- und Hinzurechnungstatbestände ersatzlos zu streichen. Die damit in Einzelfällen verbundene höhere Zollbelastung sollte im Intergesamtwirtschaftlicher Vorteile akzeptiert werden.

3. Die Vereinfachung des Zolltarifs

a) Problemstellung

Der Gemeinsame Zolltarif weist selbst in ein und demselben Tarifkapitel eine Fülle unterschiedlicher Zollsätze auf. Insbesondere darf bezweifelt werden, ob die Stellen hinter dem Komma irgendeine wirtschaftslenkende Funktion haben und /oder unter fiskalischen Aspekten bedeutsam sind.

b) Die Lösung

Es wird künftig nur noch drei verschiedene Zollsätze geben, unterschiedliche Zollsätze innerhalb eines Zolltarifkapitels sind nur in Ausnahmefällen denkbar. Realistisch wären Zollsätze in einer Höhe von 4%, 6% und 8% in Abhängigkeit von der jeweiligen Sensibilität einer Ware. Auch dies dürfte in Einzelfällen zu einer erhöhten Zollbelastung führen, was im Interesse einer möglichst einfachen Handhabung und Zollvorteilen bei anderen Waren in Kauf genommen werden kann.

SW/October 2015