

seiner rechtsgestaltenden Außenwirkung entspricht der Beschluss weitgehend den Verwaltungsakten nach deutschem Recht. Der Bedeutung des Beschlusses für den einzelnen Unionsbürger wird es gerecht, wenn Art. 263 Abs. 4 AEUV den direkten Klageweg zum EuGH bzw. Gericht 1. Instanz für die unmittelbar und individuell Betroffenen eröffnet.

**BEISPIEL:** Verhängung einer Geldbuße durch die Kommission gegenüber einer Firma wegen Überschreitung der festgesetzten Erzeugungsquote für Walzerzeugnisse. Umgekehrt kann auch der einzelne Unionsbürger gem. Art. 265 Abs. 3 AEUV beim EuGH im Wege der sog. Untätigkeitsklage eine begehrte, jedoch unterlassene Entscheidung eines EU-Organs anstreben.



#### HINWEIS:

Im Unionszollkodex wird statt des Begriffs „Beschluss“ der Begriff „Entscheidung“ verwendet (Art. 5 Nr. 39 UZK), die in ihren Voraussetzungen dem aus dem deutschen Recht bekannten Verwaltungsakt entspricht (vgl. zum ZK: Witte, ZK, Art. 4 Rdnr. 2). Der direkte Klageweg zum EuGH ist für Entscheidungen der mitgliedstaatlichen Zollbehörden jedoch nicht gegeben. Vielmehr ist der Klageweg zu den nationalen Gerichten eröffnet (Art. 44 UZK).

#### dd) Empfehlung, Stellungnahme

A 2007 Empfehlungen und Stellungnahmen sind im Gegensatz zu Verordnung, Richtlinie oder Beschluss nicht rechtsverbindlich. Sie haben vor allem politisches und psychologisches Gewicht (Art. 288 Abs. 5 AEUV), können jedoch auch eine gewisse Selbstbindung für Rat bzw. Kommission und Vertrauensschutz für die Adressaten begründen.

Im Regelfall wird der Begriff Empfehlung verwendet, wenn das Unionsorgan aus eigener Initiative tätig wird, während die Stellungnahme eine Anfrage voraussetzt.

Empfehlungen und Stellungnahmen können auch das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss abgeben.



#### HINWEIS:

Der Rechtscharakter und die Bindungswirkung der von der Kommission erlassenen Leitlinien z. B. für Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung (ABl EG 2001 Nr. C 269 S. 1) oder für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte ist nicht eindeutig. In der Literatur wird hierzu vertreten, dass sie als Handlungstypen sui generis angesehen werden können (NatzeL S. 50), nicht rechtsverbindlich seien, aber eine mittelbare Bindungswirkung der nationalen Zollbehörden über Art. 10 EGV (jetzt: Art. 4 Abs. 3 EUV) entfalten, der die Treuepflicht der Mitgliedstaaten konstituiert (Wolffgang, AW-Prax 2002, 81; NatzeL S. 68). Der EuGH hat zu den Listenregeln zum nichtpräferenziellen Ursprung mittlerweile geurteilt, dass diese nicht rechtsverbindlich sind und der Inhalt solcher Regeln den Vorgaben des Zollrechts entsprechen muss und deren Bedeutung nicht verändern darf

(EuGH, Urteil v. 10. 12. 2009 - C-260/08, Slg. 2009, I-11571, Heko Industrieerzeugnisse, ZfZ 2010, 16 ff. = AW-Prax 2010, 55 ff.; EuGH, Urteil v. 11. 2. 2010 - C-373/08, Slg. 2010, I-00951, Hoesch Metals and Alloys GmbH, ZfZ 2010, 71 ff.).

### ee) Sonstige Akte

Über die in Art. 288 Abs. 1 AEUV aufgeführten und oben näher beschriebenen Rechtsakte hinaus kennt das Unionsrecht noch eine Reihe weiterer Handlungsformen. Beispielfhaft sei verwiesen auf politische Beschlüsse, Vereinbarungen, Übereinkünfte oder Erklärungen der im Rat vereinigten Regierungsvertreter.

A2008

Die Normsätze des positiven Rechts ergänzend, enthält das Unionsrecht **allgemeine Rechtsgrundsätze**, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind und einen integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung bilden. Allgemeine Rechtsgrundsätze sind vom EuGH durch einen Vergleich des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten in fast allen Bereichen des Unionsrechts entwickelt worden. Im Vordergrund stand dabei lange die Entwicklung europäischer Grundrechte und Staatszielbestimmungen aus der gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten. Einen stärkeren Rang erhalten diese Rechte mittlerweile durch die EU-Grundrechte-Charta, die nun gem. Art. 6 Abs. 1 EUV mit den Gründungsverträgen gleichrangig ist. Auch der Inhalt der Europäischen Menschenrechtskonvention wird vom EuGH und mittlerweile ausdrücklich auch gem. Art. 6 Abs. 3 EUV als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts verstanden. Daneben treten Rechtsgrundsätze des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts, z. B. zur Rücknahme von Verwaltungsakten.

## 2. Zollunion und Binnenmarkt

Grundlage der EU ist nach Art. 28 AEUV eine Zollunion, die sich auf den gesamten Warenaustausch erstreckt. Wesentlich für die Schaffung der Zollunion sind das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Zölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben sowie die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittländern.

A2009

Die Aufgabe des EGV war jedoch, über die Schaffung einer Zollunion hinausgehend, einen **Gemeinsamen Markt** auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten zu errichten (Art. 2 EGV, jetzt ersetzt durch Art. 3 EUV) und dies u. a. durch die Schaffung eines freien Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen. Schon der EuGH hat in einer Entscheidung (EuGH, Urteil v. 5. 5. 1982 - Rs. 15/81, Slg. 1982, 1409) den Begriff des Gemeinsamen Marktes mit den Merkmalen eines Binnenmarkts umschrieben, indem er ausführte:

„Der Begriff Gemeinsamer Markt ... stellt ab auf die Beseitigung aller Hemmnisse im inergemeinschaftlichen Handel mit dem Ziel der Verschmelzung der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt, dessen Bedingungen demjenigen eines wirklichen Binnenmarktes möglichst nahe kommen.“

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 hatte den Begriff des **Binnenmarktes** in den EGV eingefügt und für dessen Verwirklichung den 31. 12. 1992 als Zieldatum gesetzt (Art. 14 Abs. 1 EGV, jetzt ersetzt durch Art. 26 AEUV). Nach Art. 26 Abs. 2 AEUV

umfasst der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist. Gegenüber den früheren Bestrebungen zur Herstellung eines Gemeinsamen Marktes ist der entscheidende Unterschied beim Binnenmarkt, dass sich dieser Markt in einem Raum ohne Binnengrenzen abspielen soll. Damit ist nicht gemeint, dass die politischen Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten abgeschafft werden, sondern im Hinblick auf den Warenverkehr nur die Abschaffung der mit dem Grenzübertritt an den Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten bisher verbundenen Formalitäten und Kontrollen angestrebt wird.

Dieses Ziel ist – jedenfalls soweit der Warenverkehr betroffen ist – termingerecht zum 1. 1. 1993 erreicht worden. Ab diesem Zeitpunkt sind für alle Waren Grenzkontrollen aus zollrechtlichen Gründen an den Binnengrenzen überflüssig geworden, weil alle im Zollgebiet der Union beförderten Waren als Unionswaren gelten und damit keiner Zollkontrolle mehr unterliegen. Hinsichtlich der **Umsatzsteuer**, für die der Steuerausgleich (Befreiung für die Ausfuhrlieferung und Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer) bis dahin an den Grenzübertritt der Ware auch bei den Binnengrenzen geknüpft war, wurden die Kontrollen an den Binnengrenzen durch Schaffung eines anderen Ausgleichssystems (Steuer auf den innergemeinschaftlichen Erwerb) entbehrlich. Für Waren, die **besonderen Verbrauchsteuern** unterliegen, konnten die Kontrollen an den Binnengrenzen aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung der Verbrauchsteuerregelungen entfallen (vgl. dazu Wolffgang/Gellert in Lenz/Borchardt, Art. 113, Rdnr. 27). Auch die Erhebung der innergemeinschaftlichen Warenverkehrsstatistik wurde ab diesem Zeitpunkt nicht mehr an eine zollrechtliche Erfassung der Waren aus Anlass des Grenzübertritts, sondern an eine selbständige Warenanmeldung bei den Statistikbehörden der Mitgliedstaaten geknüpft (vgl. dazu Lux in Dorsch, C 9).

### 3. Rechtsangleichung der Zollvorschriften

A 2010 Die Zölle der sechs Gründungsmitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegenüber Drittländern waren mit Wirkung vom 1. 7. 1968 so weit angeglichen, dass ein **Gemeinsamer Zolltarif** für das gesamte damalige Zollgebiet der Gemeinschaft die gegenüber Drittländern zu erhebenden Zölle auf gewerbliche Waren einheitlich mit unmittelbarer Wirkung festlegen konnte. Im Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten wurden ebenfalls keine Zölle mehr erhoben. Zwischen den Mitgliedstaaten bestand daher schon lange vor der Verwirklichung des Binnenmarkts eine Zolltarifunion.

Die Schaffung eines Gemeinsamen Zolltarifs reichte aber für die Schaffung einer Zollunion nicht aus. Deshalb sah der EWG-Vertrag die **Angleichung des Zollrechts** der Mitgliedstaaten vor. Diese geschah während der ersten Stufe der Übergangszeit, d. h. bis Ende 1961, aufgrund von entsprechenden **Empfehlungen** der Kommission. Danach setzte die Gemeinschaft ihre Bemühungen um die Angleichung des nationalen Zollrechts ihrer Mitgliedstaaten durch den Erlass von **Richtlinien** des Rates bzw. der Kommission fort, die auf Art. 100 EWGV (jetzt Art. 115 AEUV) gestützt wurden. Die Richtlinien erwiesen sich jedoch nicht als ein ausreichendes Mittel für die erforderliche Anglei-

chung des Zollrechts, weil die erforderliche Umsetzung durch die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten zu zeitaufwändig war und auch nicht das gewünschte Maß an Einheitlichkeit der Rechtsordnung gewährleistete.

Deshalb ging die Gemeinschaft zunehmend dazu über, das Zollrecht in der Gemeinschaft durch unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltende **Verordnungen** des Rates bzw. der Kommission zu harmonisieren und damit eine einheitliche Zollrechtsordnung für das gesamte Gebiet der EG zu schaffen. Bestehende Richtlinien wurden dabei durch Verordnungen abgelöst. Rechtsgrundlagen für die Verordnungen waren hinsichtlich zolltarifrechtlicher Materien Art. 28 EWGV (jetzt Art. 31 AEUV) und im übrigen je nach dem Inhalt der Regelung Art. 113 EWGV (handelspolitisch veranlasste Regelungen; jetzt Art. 207 AEUV), Art. 235 EWGV (Maßnahmen, die erforderlich sind, um das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten; jetzt Art. 352 AEUV) oder allgemein der EWG-Vertrag ohne Nennung eines speziellen Artikels. Mit der EEA erhielt die Gemeinschaft durch den in den EWGV eingefügten Art. 100a (jetzt Art. 114 AEUV) eine umfassende Rechtsgrundlage für die erforderliche Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, soweit dies für die Verwirklichung des Binnenmarktes in der EG erforderlich war bzw. für die Union erforderlich ist.

Hiernach erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (also gem. Art. 289 Abs. 1 Satz 1 AEUV auf Vorschlag der Kommission) 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. Zu diesen Maßnahmen gehört auch die Setzung des Zollrechts. Der Rat hatte sich deshalb bei Erlass des Zollkodex, der die Harmonisierungsarbeiten der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Zollrechts im Wesentlichen abschloss, neben Art. 28 EWGV und 113 EWGV vor allem auch auf Art. 100a EWGV gestützt (vgl. Präambel des ZK). Auch der UZK führt die gleichen Rechtsvorschriften in der Fassung des Vertrags von Lissabon an (Art. 33, 114 und 207 AEUV).

#### 4. Zollrechtsnormen der EU

Der Unionszollkodex (UZK) ist heute die **zentrale Rechtsnorm** des europäischen Zollrechts (sozusagen das Grundgesetz), der durch die auf Unions- und einzelstaatlicher Ebene erlassenen Durchführungsvorschriften ergänzt wird (vgl. Art. 5 Nr. 2 Buchst. a UZK). Die Zollvorschriften, die noch bis zum Erlass des Zollkodex (ZK; VO [EWG] 2913/92, ABl EG 1992 Nr. L 302 S. 1) in einer Vielzahl von Gemeinschaftsverordnungen und -richtlinien verstreut oder gar noch mitgliedstaatlich geregelt waren, mussten angesichts des zu verwirklichenden Binnenmarkts im Interesse der Wirtschaft und der Verwaltungen zusammengefasst werden. Mit dem Zollkodex wurden aber nicht nur die bis dahin bereits bestehenden Zollvorschriften systematisch geordnet, es wurden auch inhaltliche Änderungen vorgenommen, um das Zollrecht kohärenter zu machen, zu vereinfachen und noch vorhandene Lücken zu schließen (vgl. 2. Erwägungsgrund ZK).

A 2011

**BEISPIEL:** Art. 76 ZK führte ein System vereinfachter Verfahren bei der Zollanmeldung ein, das für die Überführung in alle Zollverfahren grds. gleich ist.

Art. 161 ZK, der das Ausfuhrverfahren als Zollverfahren einführte, beseitigte Regelungsdefizite bei der Ausfuhr von Waren.

Die Notwendigkeit das europäische Zollrecht grundlegend zu modernisieren, resultierte schließlich aus veränderten Rahmenbedingungen in der Europäischen Gemeinschaft. Veränderungen der wirtschaftlichen Realität, des europäischen Rechts und der Aufgaben des Zolls führten bereits Ende der 1990er Jahre, spätestens jedoch mit den Anschlägen vom 11. 9. 2001 dazu, dass ein Regelungsbedürfnis entstand, welches durch kleinere Anpassungen im bereits bestehenden Gesetzestext nicht mehr lösbar war (hierzu auch Wolffgang/Harden, *World Customs Journal*, 2016, Vol. 10 No. 1, 3 ff.). Bereits am 24. 6. 2008 trat der Modernisierte Zollkodex (MZK; VO (EG) Nr. 450/2008, ABl. EU 2008 Nr. L 145 S. 1) in Kraft. Dieser sollte nach Erlass der Durchführungsvorschriften spätestens ab Juni 2013 im gesamten Gebiet der Union anwendbar sein und die Neuauflage des ZK darstellen. Es gelang jedoch nicht, die Durchführungsvorschriften rechtzeitig zu erlassen. Durch den EU-Reformvertrag von Lissabon waren neue verfahrensrechtliche Probleme und Vorgaben für die Umsetzung des MZK in der MZK-DVO entstanden (s. hierzu Fuchs, *ZfZ* 2011, 281 ff.). Ein weiterer Grund war auch, dass die vom MZK vorgegebenen elektronischen Verfahren in den Mitgliedstaaten nicht umgesetzt werden konnten.

Folglich wurde aufgrund der Tatsache, dass der MZK an einigen Stellen bereits von der Realität überholt worden war, eine Neufassung zwecks Klarheit und Kohärenz noch vor seiner Anwendbarkeit nötig (vgl. 1. und 2. Erwägungsgrund UZK; hierzu auch Zeilinger, *ZfZ* 2013, 141 ff., Witte, *AW-Prax* 2012, 125 ff.). Der Vorschlag von Europäischem Parlament und Europäischem Rat für die Neufassung des MZK wurde im Februar 2012 seitens der Europäischen Kommission angenommen. Am 9. 10. 2013 wurde der Unionszollkodex (UZK; VO (EU) Nr. 952/2013, ABl. EU 2013 Nr. L 269 S. 1) schließlich erlassen. Dieser enthält Neuerungen, die sowohl die Wirtschaftsbeteiligten als auch die Zollverwaltungen betreffen und inhaltliche Veränderungen sowie Prozessumstellungen mit sich bringen (s. hierzu u. a. Aigner, *Global Trade and Customs Journal* 2017, 49 ff., Hartlich, *AW-Prax* 2016, 179 f., Möllenhoff, *AW-Prax* 2016, 209 ff., 235 ff., 276 ff., Looks/Dersch, *DStR* 2016, 1185 ff., Truel/Maganaris, *World Customs Journal* 2015, Vol. 9 No. 2, 12 ff., Witte, *AW-Prax* 2015, 309).

Der Unionszollkodex ist über das unmittelbare Zollrecht hinaus von Bedeutung, da er innerhalb des Allgemeinen Teils (Art. 1 – 55 UZK) Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts unionsweit kodifiziert.

Der Unionszollkodex enthält in seinen 288 Artikeln nur die grundsätzlichen Bestimmungen des europäischen Zollrechts (vgl. Art. 1 UZK). Einzelheiten finden sich erst in den Artikeln und Anhängen der Durchführungsrechtsakte, der Delegierten Verordnung (UZK-DelVO, s. Rdnr. 10) und der Durchführungsverordnung (UZK-DVO, s. Rdnr. 10), die systematisch dem Unionszollkodex entsprechend geordnet sind. Auf diese verweist der UZK an den entsprechenden Stellen gesondert mit Ermächtigungen für die Kommission.



## HINWEIS:

Die Einführung der Durchführungs- und delegierten Vorschriften ist eine der wesentlichsten Änderungen, die mit dem Erlass des UZK einhergehen. Die Normen zur „Befugnisübertragung“ für die delegierten Rechtsakte gem. Art. 284 UZK bzw. zur „Übertragung von Durchführungsbefugnissen“ für die Durchführungsrechtsakte gem. Art. 285 UZK sind fortlaufend im Verordnungstext eingebunden. Der Erlass dieser Rechtsakte erfolgt nach den unterschiedlichen Rechtsetzungsverfahren des AEUV (siehe oben Rdnr. 10 sowie Lux, ZfZ 2014, 178 f.). Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Typen ist im Einzelfall nicht immer leicht zu treffen, da unterschieden werden muss, welche Vorschriften als wesentlich bzw. unwesentlich angesehen werden. Dies kann im Einzelnen sehr komplex sein. Die Abgrenzung hat auch einen unterschiedlichen Einfluss der Mitgliedstaaten auf die Rechtserzeugung zur Folge. So hat beim Erlass der delegierten Rechtsakte die Kommission weitgehend autonome Gestaltungsbefugnisse, wohingegen die Durchführungsverordnung im Ausschussverfahren unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten verabschiedet werden muss (vgl. hierzu ausführlich Reuter, ZfZ 2012, 147 ff.).

Im Unionszollkodex und in der Delegations- und Durchführungsrechtsetzung lassen sich drei Schwerpunkte ausmachen: **Allgemeine Regeln**, die für das gesamte Zollrecht Bedeutung haben, **Verfahrensrecht** bzw. formelles Zollrecht und **Abgabenrecht** bzw. materielles Zollrecht.

Im Mittelpunkt des Unionszollkodex steht das Verfahrensrecht (Titel IV-VIII). Titel V regelt den zollrechtlichen Status einer Ware. Darin wird festgelegt, welche Bestimmungen der Wirtschaftsbeteiligte für Waren wählen kann, wie sie in ein Zollverfahren zu überführen sind oder überlassen werden und welche grundsätzlichen Vereinfachungen dabei möglich sind. Ebenfalls werden hier die umfangreichen Prüfungsmöglichkeiten des Zolls thematisiert. Titel VI erläutert die Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr als Standard-Zollverfahren sowie Vorschriften über die Zollbefreiung. In Titel VII folgen sodann allgemeine und spezielle Vorschriften zu den besonderen Zollverfahren des UZK. Gleichsam wie ein Vor- und ein Nachspann um die Titel V-VII sind die Vorschriften für das Verbringen von Waren in das Zollgebiet der Union in Titel IV davor und aus dem Zollgebiet der Union in Titel VIII dahinter angeordnet. Sie legen insbesondere die Regeln für den Warentransport zwischen Zollgebietsgrenze und Zollstelle fest.

Das materielle Zollrecht, das Abgabenrecht, ist schwerpunktmäßig vor dem Verfahrensrecht angeordnet. In Titel II sind die Erhebungsgrundlagen für die Ein- und Ausfuhrabgaben und in Titel III sind die Zollschuld und die Sicherheitsleistung angesiedelt. Weiterhin sind die Vorzugsbehandlungen mittels der Befreiung von Ein- bzw. Ausfuhrabgaben in den Titeln VI und VIII geregelt.

Zu Beginn und am Ende des Unionszollkodex stehen allgemeine Regeln. Unter der Überschrift Allgemeine Vorschriften in Titel I sind der Geltungsbereich und grundlegende Bestimmungen niedergelegt. Am Ende stehen in Titel IX Regelungen zu den elektro-