



Bern, Ende April 2012

## **Kommentar**

### **zum Entwurf der Verordnung über das Ausstellen von Ursprungsnachweisen (VAU)**

Nachfolgend werden lediglich diejenigen Bestimmungen kommentiert, die eine wesentliche Änderung gegenüber der heutigen Verordnung vom 28. Mai 1997 über die Ausstellung von Ursprungsnachweisen (SR 632.411.3; AS 1997 1382) erfahren.

#### **Art. 1 Grundsatz und Geltungsbereich**

Die Verordnung gilt neu für das Zollgebiet gemäss Artikel 3 Absatz 1 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.01); es handelt sich um das schweizerische Staatsgebiet mit den Zollanschlussgebieten, jedoch ohne die Zollausschlussgebiete.

#### **Art. 3 Begriffe**

Artikel 3 definiert den Ausführer<sup>1</sup> und den ermächtigten Ausführer; als solcher kann sowohl eine natürliche als auch eine juristische Person auftreten.

#### **Art. 4 Ursprungsnachweise**

Artikel 4 umschreibt die verschiedenen Ursprungsnachweise und hält fest, wer diese ausstellen oder ausfertigen darf. Dabei gilt, dass Warenverkehrsbescheinigungen (WVB) und Ursprungszeugnisse nach Formular A (UZ) vom Ausführer beantragt und von den Zollstellen ausgestellt werden. Die anderen Ursprungsnachweise werden vom Ausführer selbst ausfertigt.

#### **Art. 5 Pflichten**

Absatz 2 regelt neu, dass die Ausstellerin oder der Aussteller eine Meldepflicht gegenüber der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) über zu Unrecht ausgestellte Ursprungsnachweise hat. Indessen wären strafrechtliche Folgen dann nicht zulässig, wenn die Ausstellerin oder der Aussteller selber zu Unrecht Ursprungsnachweise ausgestellt hätte, weil sonst damit der Grundsatz verletzt würde, dass niemand sich selber belasten muss. Die Meldepflicht dient unter anderem als Mittel, um Massnahmen zu treffen, damit in Zukunft keine Ursprungsnachweise mehr zu Unrecht ausgestellt werden. Die Meldung liegt nicht zuletzt auch im Interesse des Ausführers; werden nämlich zu Unrecht ausgestellte Ursprungsnachweise festgestellt, muss sein Abnehmer mit Abgabennachforderungen durch die Behörden des Einfuhr-

---

<sup>1</sup> Da es sich um einen technischen Begriff handelt, wird lediglich die männliche Form verwendet.

staates rechnen; dessen Stellung verbessert sich in der Regel, wenn der Ausführer selbst eine Korrektur auslöst.

### **Art. 6 Ausstellen einer WVB oder eines Ersatzursprungszeugnisses nach Formular A**

Die bisherige Verordnung regelt zwar die Vor- und die Nachprüfung von Ursprungsnachweisen. Es fehlt hingegen eine zentrale Bestimmung über das Ausstellen von Ursprungsnachweisen. Neu regelt Artikel 6, dass die Zollstellen auf Antrag WVB und UZ ausstellen. Im Rahmen einer Vorprüfung kann der entsprechende WVB-Antrag auch der Zollkreisdirektion oder der Handelskammer zum Visum unterbreitet werden. Eine Pflicht, die Vorprüfung in Anspruch nehmen zu müssen, besteht hingegen nicht. Die Zuständigkeit der Handelskammern erfolgt nicht zwingend nach geografischen Kriterien, sondern sie kann sich aufgrund der internen Organisation der Handelskammern nach sachlichen Kriterien richten (Spezialisierung). Die Handelskammern geben bekannt, wer Vorprüfungen vornimmt.

### **Art. 7 Nachprüfung**

Absatz 1 hält den Grundsatz fest, wonach die EZV auf Gesuch der Behörden des Einfuhrstaates die Nachprüfung von Ursprungsnachweisen vornehmen kann. Nach Absatz 2 kann die EZV aber auch von sich aus Ursprungsnachweise nachträglich überprüfen. Eine Nachprüfung wird durch das Personal der EZV vorgenommen. Eine allfällige Mitwirkung der Handelskammern beschränkt sich auf das Überlassen von Unterlagen, die im Rahmen der Vorprüfung der Handelskammer zur Kenntnis gebracht worden sind.

### **Art. 10 Aufgaben der EZV**

Dieser Artikel regelt gegenüber der geltenden Fassung nicht nur die Aufgaben der Oberzolldirektion, sondern der gesamten EZV. Die Oberzolldirektion übt wie bisher die Aufsicht über die Handelskammern aus; sie kann zudem Weisungen über das Ausstellen von Ursprungsnachweisen erlassen, so z.B. über das Ausfüllen der Formulare WVB. Die Zollkreisdirektionen überwachen das Ausstellen von Ursprungsnachweisen durch den ermächtigten Ausführer risikobasiert. Die EZV kann den ermächtigten Ausführer oder den angehenden ermächtigten Ausführer namentlich im Bereich der Ausbildung unterstützen.

Die Zuweisung von Aufgaben an die Zollkreisdirektionen in diesem Bereich entspricht nicht nur einer langjährigen Praxis der EZV, sondern die vorgesehenen Bestimmungen sind transparent und stellen zudem eine sachgerechte Lösung dar.

**Der 3. Abschnitt** über das vereinfachte Verfahren für ermächtigte Ausführer ist der Kernbereich der Verordnungsrevision (Art. 12-18).

Ein ermächtigter Ausführer unterscheidet sich vom übrigen, in den Freihandelsabkommen ebenfalls genannten Ausführer dadurch, dass er von bestimmten Vereinfachungen beim Ausstellen von Ursprungsnachweisen profitieren kann, so namentlich durch das Ausstellen von Ursprungserklärungen auf der Rechnung (UE), die er nicht zu unterzeichnen braucht. Diese Vereinfachungen bedeuten nicht nur eine wirtschaftsfreundliche Ausfertigung von Ursprungsnachweisen, sondern sie erleichtern und verkürzen das Ausführerveranlagungsverfahren und beschleunigen den Warenfluss, denn das Ausstellen des Ursprungsnachweises durch die EZV, wie dies auch weiterhin bei der WVB und des UZ der Fall ist, entfällt. Ursprungsnachweise sind *de facto* Wertpapiere, da mit ihnen im Bestimmungsland Zollfreiheit oder eine Zollreduktion erwirkt werden kann. Der ermächtigte Ausführer kann ohne Zutun der Verwaltung UE ausfertigen. Vom ermächtigten Ausführer wird im Gegenzug ein hohes Mass an Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit verlangt, dies auch im Hinblick auf die Partner-

staaten, mit denen Freihandelsabkommen abgeschlossen worden sind. Der ermächtigte Ausführer muss über fundierte Kenntnisse im Bereich des Ursprungswesens verfügen, um sicherzustellen, dass Ursprungsnachweise nur dann ausgestellt werden, wenn die Berechtigung dazu auch wirklich besteht. Der ermächtigte Ausführer ist für die ausgestellten Ursprungsnachweise selber verantwortlich.

Für die EZV bedeutet die Vereinfachung eine Entlastung vom Ausstellen von WVB sowie der damit verbundenen Archivierung der Anträge. Zudem ist festzuhalten, dass das Ausstellen der in vielen Freihandelsabkommen vorgesehenen Warenverkehrsbescheinigungen nicht mehr zeitgemäss und einem elektronischen Geschäftsablauf abträglich ist. Es ist deshalb wichtig, dass die EZV den ermächtigten Ausführern moderne und die Ausfuhrzollformalitäten erleichternde Verfahrensvereinfachungen anbieten kann.

Durch die Erteilung einer Bewilligung an einen Ausführer, als ermächtigter Ausführer im vereinfachten Verfahren Ursprungsnachweise ausstellen zu dürfen, wird diesem ein grosses Mass an Eigenverantwortung übertragen.

Auf internationaler Ebene muss die EZV gegenüber dem Partnerstaat innerhalb eines Freihandelsabkommens Gewähr bieten, dass ein ermächtigter Ausführer Ursprungsnachweise korrekt ausfertigt. Die verschiedenen Partnerstaaten müssen Vertrauen in das schweizerische System des ermächtigten Ausführers gewinnen und behalten. Um diesem Vertrauen gerecht werden zu können, sind durch den ermächtigten Ausführer bestimmte qualitative Voraussetzungen zu erfüllen. Bei Zweifeln am Ursprung haben die Partnerstaaten die Möglichkeit, auf dem Amtshilfegeweg Nachprüfungen ausgestellter Ursprungsnachweise zu beantragen. Das Vertrauen in das schweizerische System des ermächtigten Ausführers ist bereits in den Verhandlungen mit künftigen Freihandelspartnern glaubwürdig darzulegen.

## **Art. 12 Bewilligung**

Diese Bestimmung verankert den Grundsatz, dass der ermächtigte Ausführer für das Ausfertigen von Ursprungsnachweisen eine Bewilligung der EZV benötigt.

## **Art. 13 Voraussetzungen**

Damit eine Bewilligung zum Ausstellen von Ursprungsnachweisen als ermächtigter Ausführer im vereinfachten Verfahren erteilt werden kann, muss der ermächtigte Ausführer verschiedene Voraussetzungen erfüllen. Neben den formellen Voraussetzungen (Bst. a und b) muss er über ausreichend qualifiziertes Personal verfügen, dass die Ursprungsnachweise korrekt ausgefertigt werden und dass der Nachweis der Ursprungseigenschaften erbracht werden kann (Bst. c bis e). Die Voraussetzung der regelmässigen Ausfuhren soll auf Verordnungsstufe nicht näher umschrieben werden, weil einerseits schon die Freihandelsabkommen diese Voraussetzung festlegen, jedoch nicht näher definieren und andererseits damit der EZV in der Praxis der erforderliche Handlungsspielraum gewahrt bleibt.

Auch neu gegründete Firmen können um die Bewilligung als Ermächtigter Ausführer ersuchen, auch wenn sie bisher noch nicht regelmässig Waren ausgeführt haben, dies aber tun werden; in der Praxis wird ein entsprechendes Gesuch aber in der Regel erst nach einer gewissen Zeit der Geschäftstätigkeit gestellt. Bei Neugründungen, welche z.B. aus Abspaltungen bereits exportierender Firmen entstehen, wird die Vorgeschichte hinsichtlich regelmässiger Ausfuhren berücksichtigt.

## **Art. 14 Erteilen der Bewilligung**

Die Zollkreisdirektion prüft, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Trifft dies zu, so wird die Bewilligung kostenlos erteilt. Die Prüfung erfolgt aufgrund von Unterlagen, ergänzenden Auskünften und in der Regel einem Einblick vor Ort.

Eine allenfalls begangene Widerhandlung gegen Bundesrecht, soweit dessen Vollzug der EZV obliegt, ist nicht von vorneherein ein Grund, die Bewilligung in jedem Fall zu verweigern. Die Tatsache ist aber mitzuberücksichtigen und kann zur Verweigerung führen. Weist der Ausführer nach, dass er trotz begangener Widerhandlung in Zukunft in der Lage sein wird, Ursprungsnachweise korrekt auszufertigen, kann die Bewilligung erteilt werden, wenn die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Im Übrigen kann die Bewilligung auch mit Bedingungen oder Auflagen versehen werden. Als allfällige Auflage kommen beispielsweise in Frage: Aufrechterhaltung der elektronischen Kommunikation (E-Mail) mit der EZV oder das Abonnieren eines Newsletters im Bereich Ursprung. Die Bewilligung kann gemeinsam für alle Niederlassungen ausgestellt werden; sie kann indessen auch nur auf einzelne Niederlassungen beschränkt werden.

Die Bewilligung gilt aufgrund von Artikel 1 für jedes von der Schweiz oder der EFTA abgeschlossene Freihandelsabkommen, sofern dieses den Status eines ermächtigten Ausführers vorsieht.

## **Art. 15 Verweigerung der Bewilligung**

Sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung nicht erfüllt, kann der Ausführer eine beschwerdefähige Verfügung verlangen.

## **Art. 16 Rechte des ermächtigten Ausführers**

Der wesentliche Vorteil des Status eines ermächtigten Ausführers liegt darin, dass er entsprechend dem massgeblichen internationalen Recht Ursprungserklärungen selbstständig ausfertigen kann und diese nicht zu unterzeichnen braucht. Dieser Vorteil ist vor allem aus betrieblicher Hinsicht nicht zu unterschätzen.

Nicht in allen Freihandelsabkommen sind dabei die Vorteile gleich ausgestaltet.

- Die meisten Abkommen (unter anderen dasjenige mit der EU) sehen ab einer gewissen Wertlimite pro Sendung zwingend die WVB vor. Der ermächtigte Ausführer ist unabhängig dieser Wertlimite berechtigt Ursprungserklärungen auszufertigen und ist damit vom aufwändigeren Prozess zur Ausstellung einer WVB befreit.
- In allen Abkommen ist der ermächtigte Ausführer von der handschriftlichen Unterzeichnung befreit. Dies kann unter anderem ein grosser Vorteil bei der Übermittlung von Ursprungsnachweisen sein, denn das Erfordernis eines Originalpapiers entfällt.
- Einige Abkommen sehen keine WVB vor; dort beschränkt sich der Vorteil in der Befreiung von der handschriftlichen Unterzeichnung.
- Das Abkommen mit Japan sieht generell nur für ermächtigte Ausführer die Möglichkeit der Ursprungserklärung statt der WVB vor.

## **Art. 17 Pflichten des ermächtigten Ausführers**

Diese Bestimmung regelt die verschiedenen Pflichten des ermächtigten Ausführers sowie seine Verantwortlichkeiten. Er muss zunächst dafür sorgen, dass die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung erfüllt bleiben (Abs. 1 Bst. a). Weiter hat er gegenüber der EZV bestimmte Mitwirkungspflichten (Abs. 1 Bst. b-f). Weisungen nach Absatz 1 Buchstabe e können beispielsweise dann erteilt werden, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass die Ein-

haltung der Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung gefährdet sind (z.B. wenn das Personal mit dem erforderlichen Fachwissen die Unternehmung verlässt). Nach Absatz 1 Buchstabe f teilt der ermächtigte Ausführer der Zollkreisdirektion Angaben mit, die für die EZV für den Vollzug der Verordnung von Bedeutung sein könnten. Darunter fallen beispielsweise Domiziländerungen, Hinweise auf geänderte Warenströme (Vormaterialien neu aus Drittstaaten anstatt wie bisher aus der Schweiz) oder auf neues Warensortiment (neu Computer anstatt wie bisher Autoreifen).

Zudem ist er für die Richtigkeit der ausgefertigten Ursprungserklärungen auch dann verantwortlich, wenn er diese nicht unterzeichnet hat (Abs. 2).

### **Art. 18 Entzug der Bewilligung**

Sind die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung nicht mehr gegeben, namentlich wenn Bedingungen und Auflagen nicht eingehalten worden sind oder wenn gegen Bundesrecht verstossen worden ist, kann die Bewilligung entzogen werden. Dem ermächtigten Ausführer ist allerdings Gelegenheit zu geben, Massnahmen zu treffen, damit die Voraussetzungen wieder erfüllt werden können, bevor die Bewilligung tatsächlich entzogen wird.

### **Art. 21 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts**

Die ermächtigten Ausführer sollen in Zukunft im Internet veröffentlicht werden (Änderung des Anhangs A 37 zur Datenbearbeitungsverordnung für die EZV vom 4. April 2007; SR 631.061). Die Veröffentlichung kann die im Importstaat beantragte Zollveranlagung zum Präferenz Zollansatz durch die ausländischen Zollbehörden erleichtern. Dies ist auch im Interesse des ermächtigten Ausführers.

### **Art. 22 Übergangsbestimmungen**

Ermächtigte Ausführer behalten vorläufig ihren bisherigen Status, auch wenn sie die Voraussetzungen nach neuem Recht (noch) nicht erfüllen. Auf eine feste zeitliche Befristung der Übergangsregelung wird verzichtet. Die Zollkreisdirektion setzt ihnen eine angemessene Frist, damit sie die neuen Voraussetzungen zu erfüllen in der Lage sind. Werden die neuen Voraussetzungen trotz Fristansetzung nicht erfüllt, ist die bisherige Bewilligung zu entziehen.